

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

**LES ŒUVRES PRIVÉES ET L'ÉTAT :
UNE FORMULE NOUVELLE :
LE SECOURS NATIONAL**

THÈSE POUR LE DOCTORAT
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE
LE 10 DÉCEMBRE 1941

PAR

JEAN JOUAN DE KERVÉNOAËL

MEMBRES DU JURY :

Président : M. Louis ROLLAND

Suffragants : MM. LAFERRIÈRE et LAMPUÉ

IMPRIMERIE E. DESFOSSÉS-NÉOGRAVURE, 17, RUE FONDARY, PARIS

La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

THÈSE
POUR LE DOCTORAT



CETTE thèse est dédiée à tous les Collaborateurs du Secours National. Par le concours qu'ils lui ont apporté sans compter, ils en ont fait une "réalité vivante" dont ces quelques pages ne seront que la traduction très imparfaite.

Mais qu'il me soit permis de mettre plus particulièrement cet ouvrage sous le patronage de :

Monsieur Georges PICHAT

Président du Secours National,
Président Honoraire du Conseil d'Etat,
Membre de l'Institut.

car il est pour nous le Chef qui a su, par son exemple personnel, comme par ses instructions, nous entraîner à servir de tout notre cœur.

Je tiens également à associer à son nom celui de :

Monsieur Pierre de la LANDE de CALAN

Membre du Comité de Direction du Secours National,
Président du Comité Central d'Assistance,
aux Prisonniers de Guerre.

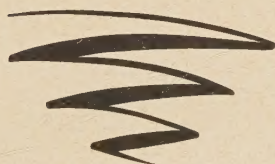
en raison du rôle qu'il a joué dans la création du Secours National et, aussi, parce que des liens d'étroite parenté me permettent de lui porter une affection toute filiale.

JEAN JOUAN DE KERVÉNOAËL

**LES ŒUVRES PRIVÉES
ET L'ÉTAT :**

UNE FORMULE NOUVELLE :

Le Secours National



CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE SECOURS NATIONAL

- ★ Le Secours National de 1914.
- ★ Reconstitution en 1939.
- ★ Évolution.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA guerre a posé de nouveaux problèmes d'action sociale, et rendu plus angoissants ceux qui existaient auparavant. Et c'est pour tenter d'y apporter une solution que le Gouvernement, aux premiers jours des hostilités, a reconstitué le Secours National que nous nous proposons d'étudier ici.

Mais il nous semble nécessaire, avant d'examiner en détail à quels besoins répond actuellement cet organisme, de rappeler d'abord son origine et sa mission primitive, et de montrer brièvement l'évolution qu'il a subie.

L'œuvre du Secours National date de la Grande Guerre. Elle fut créée en août 1914 sous le haut patronage du Président de la République, puis reconnue d'utilité publique par décret du 29 septembre 1915. Le Secours National fut présidé de 1914 à 1918 par Monsieur Appell, Président de l'Institut, qui sut grouper dans le Comité de Direction les " représentants les plus éminents des groupements nationaux et de toutes les forces sociales de la France " (1).

Sa création fut provoquée par le désir d'éviter la dispersion des efforts des innombrables initiatives privées que la guerre n'allait pas manquer de susciter ou de développer. Le Secours National devait, en conséquence, seconder l'action des pouvoirs publics en veillant notamment à assurer une équitable répartition des

(1) Rapport du Président du Conseil, décret du 19 octobre 1939 : "J. O." du 26 octobre 1939.

ressources. Il avait essentiellement pour but d'aider les populations civiles à lutter contre les misères créées par l'état de guerre.

Demandant à tous de souscrire généreusement, il put recueillir d'importantes sommes (on estime à plus de 50 millions les fonds recueillis en quatre ans), aussi bien que des dons en nature. Et ces donations furent alors réparties de différentes façons. En effet, tantôt le Secours National accorda des subventions à divers groupements charitables, ou d'action sociale; tantôt il leur consentit simplement des prêts, mais sans intérêt. Quelquefois encore, mais exceptionnellement, il fournit des allocations individuelles dans des cas particulièrement intéressants.

Mais en règle générale, le Secours National agit par l'intermédiaire et avec la collaboration des autres œuvres ou groupements : selon les nécessités du moment et les besoins à pourvoir, il adopta des règles et des méthodes différentes.

C'est ainsi que pour s'efforcer de soulager les détreesses les plus variées, il put venir en aide aux femmes, aux enfants, aux vieillards dans le besoin, en subventionnant des vestiaires, des crèches et des pouponnières, des œuvres de protection maternelle et infantile, des orphelinats et colonies de vacances, des centres d'apprentissage, des ateliers professionnels, des ouvroirs, des cantines populaires, etc...

Il eut également à aider les intellectuels, les artistes privés de ressources... Son rôle fut particulièrement important enfin dans le secours apporté aux réfugiés. Il organisa alors des comités départementaux et des commissions locales, chargés de veiller au sort des évacués.

La mission du premier Secours National fut donc essentiellement de recueillir des souscriptions et subventions des particuliers et d'en assurer une équitable répartition par l'intermédiaire des œuvres privées. Mais il n'eut aucun contrôle à exercer sur ces dernières.



La reprise des hostilités, en septembre 1939, amena, hélas ! de semblables misères. Les réfugiés se trouvèrent sans foyer, sans ressources. Les déplacements massifs d'une partie de la popu-

lation, la mobilisation de plusieurs millions d'hommes entraînaient un bouleversement général de l'existence.

Sans doute, l'État intervint aussitôt, en créant, le 1^{er} septembre 1939, un fonds de solidarité nationale, qui devait recevoir des contributions de patrons et salariés, ainsi que le produit de la Loterie Nationale, fonds qui fut d'ailleurs supprimé par l'article 50 du Titre III (dispositions spéciales) de la loi de finances du 31 décembre 1939. Et de même, les entreprises privées, comme jadis, s'offrirent de toutes parts pour apporter leur concours. Mais leur grand nombre même, les faibles ressources financières de la plupart de ces associations, les énormes besoins à satisfaire, et l'échec partiel de diverses tentatives, antérieures à la guerre, de coordination des efforts, nécessitaient la création d'un nouvel organisme.

Le Secours National primitif avait fait ses preuves pendant l'autre guerre, sa reconstitution s'imposait. Mais il fallait le pourvoir d'une mission plus large et de moyens d'action plus efficaces. Il paraissait nécessaire, comme le dit à ce sujet le rapport du Président du Conseil (1), de " donner une consécration nouvelle à l'œuvre du Secours National, de fixer par de nouveaux statuts les règles de son fonctionnement, d'étendre davantage son rôle vis-à-vis des œuvres privées ".

Et tel fut l'objet du décret du 19 octobre 1939, dont l'article premier reconstituait le Secours National de l'autre guerre, mais dont l'article 2 en précisait la réorganisation et en modifiait les statuts.

Ce décret fut d'ailleurs complété par deux décrets relatifs aux œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique, en date des 29 novembre 1939 et 8 Janvier 1940.

Remarquons-le dès maintenant (nous aurons à revenir plus longuement sur ce fait d'importance capitale), l'État, qui intervient cependant de plus en plus dans les institutions d'action sociale, a reconnu, en reconstituant le Secours National, le rôle de l'initiative privée dans cette sphère d'activités; en rendant hommage à la bienfaisance spontanée, il a poussé celle-ci à agir et lui a assuré un soutien indispensable.

(1) Décret du 19 octobre 1939.

Sans entrer pour le moment dans le détail des nouveaux statuts du Secours National, annexés au décret du 19 octobre 1939, nous devons en rappeler brièvement les grandes lignes.

D'abord, comme en 1914, le Secours National " a pour objet de venir en aide aux populations civiles éprouvées par la guerre " et uniquement à celles-ci. Son activité ne concerne donc ni les militaires sous les drapeaux, ni les anciens combattants, veuves, orphelins, ascendants de guerre ou victimes civiles (les œuvres désirant venir en aide à ces catégories particulières de personnes étant directement sous le contrôle du ministre militaire intéressé : Guerre, Air, Marine, ou bien du ministre des Anciens Combattants, Président de l'Office des Mutilés combattants, victimes de la guerre et pupilles de la nation (J. O. 1^{er} décembre 1939). Une fois cette réserve faite, le Secours National a un champ d'action illimité, qui s'étend de l'assistance aux familles de mobilisés et de celle des évacués à celle de tous les Français " dont les innombrables répercussions du grand conflit sur la vie économique du pays, ont bouleversé les situations ou tari les moyens d'existence " (1).

Mais pour agir efficacement, il fallait, nous l'avons vu, s'assurer de ressources considérables et aussi coordonner l'action privée. Il était indispensable de combler des lacunes, de supprimer les doubles emplois, d'éviter les gaspillages, et pour cela, de pratiquer un contrôle sur toutes les œuvres privées.

Aussi, en ce qui concerne la question financière, non seulement le Secours National est habilité, comme en 1914, à recevoir des souscriptions et dons des particuliers, mais de plus, l'Etat ou les collectivités publiques peuvent lui accorder des subventions. Il répartit ces fonds en accordant à son tour des subventions ou des prêts sans intérêt à des associations charitables ou à des groupements d'utilité sociale.

Constatons dès à présent, que ces subventions étaient modestes au début. La plus grande part des fonds provenait toujours de la charité privée. Mais avec l'apparition du ministère Reynaud, s'affirme de plus en plus une tendance à accroître la participation

(1) " Le Temps ", 23 avril 1940.

de l'Etat aux charges financières. La liberté de l'initiative privée se trouve de ce fait partiellement menacée.

Ce fut en partie l'accroissement du volume général de ses ressources qui conduisit le Secours National à jouer un rôle de plus en plus prépondérant en matière sociale.

Conformément au décret du 19 octobre 1939, ce rôle consistait, nous l'avons dit, à coordonner les groupements privés. Cette coordination qui résultait déjà du fait de la dépendance financière des œuvres vis-à-vis du Secours National, fut assurée de plusieurs façons : tantôt par le concours de délégués, qui étaient eux-mêmes en liaison avec ces groupements, tantôt par l'organisation d'un service d'enquête et de propagande, tantôt enfin par un contrôle plus poussé qui concernait les œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique.

On sait en effet que celles-ci doivent, depuis le décret du 29 novembre 1939, être autorisées par le Ministre de l'Intérieur. Or, cette autorisation ne peut être accordée que si l'œuvre adhère au Secours National et s'engage à en suivre les directives générales.

Puis, malheureusement, à partir de juin 1940, son champ d'action se trouvait encore considérablement accru. Ses possibilités d'intervention devaient de plus en plus évoluer et s'amplifier. Dès cette époque, " l'ampleur et la complexité des problèmes soulevés par les secours aux populations civiles " sont " telles qu'aucun organisme, qu'il soit public ou privé, n'est à lui seul en mesure de les résoudre " (1). Le Secours National devait nécessairement voir augmenter son rôle d'intermédiaire auprès de ces deux catégories d'activités.

Tel fut alors l'objet de la loi du 4 octobre 1940. Celle-ci, plaçant le Secours National directement sous la haute autorité du Maréchal, chef de l'Etat, rendait ainsi un glorieux témoignage à l'œuvre déjà accomplie et prouvait l'importance de celle à accomplir. Le rôle de coordination du Secours National sur l'action des œuvres privées était de nouveau confirmé, et il était en plus spécifié qu'il représentait, bien entendu dans les limites de sa

(1) Circulaire ministérielle du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, du 27 septembre 1940.

compétence, toutes les œuvres privées appelées à collaborer avec les pouvoirs publics. Aussi est-il " seul qualifié pour formuler des appels publics à la générosité ", " et recevoir des subventions de l'Etat ou des collectivités publiques ".

Enfin, il ne se borne plus seulement à un contrôle général des œuvres, mais le Secours National possède désormais un pouvoir efficace de coercition sur celles qui ne se conformeraient pas à ses directives.

Suivant l'article 4, il peut en ce qui les concerne " provoquer l'interdiction de poursuivre leur activité ", l'interdiction étant prononcée par un décret du Conseil d'Etat.

Ce décret fait donc du Secours National un organisme d'une profonde originalité, complétant l'action des pouvoirs publics, ayant des prérogatives importantes sur les œuvres privées, restant cependant lui-même à l'écart des services publics et capable ainsi de prendre les initiatives qu'il juge nécessaires et de coordonner les activités privées dans le domaine qui lui est réservé.

Mais comme il est le résultat d'une nécessité, et que les besoins actuels se modifient et se multiplient sans cesse, il subit une perpétuelle évolution sur laquelle nous aurons à revenir.



Ce bref exposé a essayé de montrer l'activité du Secours National et les besoins auxquels il répondait. Mais on ne saurait en comprendre l'intérêt si on séparait son étude de celle de toute l'action sociale qui en fut la base, et de celle des tentatives antérieures de coordination. Nous verrons donc mieux quel était le problème à résoudre et les essais tentés pour y satisfaire, par le concours de cette institution nouvelle.

Le Secours National convient-il à la réalité des faits ? A-t-il produit de bons résultats ?

C'est ce que nous serons enfin amenés à examiner.

PREMIÈRE PARTIE

L'ACTION SOCIALE

TITRE I

Les œuvres dans la vie sociale

Problèmes généraux qu'elles soulèvent

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE SUR LES ŒUVRES LE MILIEU SOCIAL

- ★ La charité chrétienne au moyen âge : les fondations religieuses de bienfaisance, et les fondations laïques.
- ★ Laïcisation partielle dès le XVI^e siècle des institutions charitables.
- ★ Réaction, au XVIII^e siècle, des philosophes et encyclopédistes envers les fondations. Hostilité à l'égard des groupements charitables.
- ★ L'assistance fondée sur une obligation sociale de l'État. Politique de la Révolution.
- ★ De nouveaux besoins apparaissent au XIX^e siècle. La notion de solidarité. L'idée d'assistance se substitue à l'idée de bienfaisance. Développement des œuvres privées et de la législation sociale.

IL pourrait sembler inutile, alors que nous nous occupons de la coordination des œuvres privées, de remonter à l'origine de ces associations. Le bref historique que nous allons entreprendre est nécessaire cependant à la compréhension de l'état actuel de l'action sociale. L'ignorance de l'évolution subie par la charité et la bienfaisance en France amènerait à méconnaître l'esprit de la plupart des groupements que nous allons étudier.

A l'origine, le sentiment religieux, seul, est à la base de toutes les initiatives charitables. Le moyen âge est une époque de foi ardente ; or, la religion chrétienne prescrit d'aimer son prochain comme soi-même, donc de l'aider matériellement et moralement. Les premiers chrétiens pratiquent ainsi l'assistance sous sa forme la plus pure.

Mais, peu à peu, s'affaiblit la notion de la communauté des croyants. Le fidèle exerce encore la charité au moins pour assurer le salut de son âme, et gagner des indulgences, si ce n'est plus toujours pour le pur amour du prochain.

Souvent, il s'engage à accomplir telle action pieuse à la suite d'un vœu ou pour remercier un saint sous la protection duquel il s'est mis (ainsi en l'An Mil, et pendant les croisades, se multiplient les fondations charitables, dont la création est due à ces motifs).

Mais faire une bonne action, recueillir un malheureux, accorder une aumône, ne suffit pas. Aussi le fidèle souhaite joindre son

activité à celles d'autres croyants, animés du même zèle. Ainsi se constituent, après les ordres religieux, de nombreuses confréries laïques. Ou bien, il tente d'assurer le renouvellement perpétuel de son acte, et alors nous voyons apparaître et se multiplier les fondations de bienfaisance proprement dites.

Toutes les institutions charitables du moyen âge sont inspirées par ce sentiment. Aussi pourra-t-il être dit, avec raison, au Concile de Trente qu' " le dogme du mérite des bonnes œuvres a fécondé pendant seize siècles la charité catholique ".

Comment s'exerce-t-elle alors ?

Comment se développent ces institutions ?

Au début l'Eglise est le seul corps constitué qui puisse exercer, d'une façon durable, une activité régulière et sûre. Aussi est-ce d'abord autour des monastères et des églises, souvent dans les bâtiments mêmes, qu'apparaissent des *Xenodochia*, c'est-à-dire des locaux destinés à recevoir les étrangers. Dans ces hôpitaux, les religieux pratiquent l'hospitalité envers tous ceux qui accourent auprès d'eux : pèlerins d'abord, puis malades, pauvres, lépreux, etc...

Bientôt, ils ne sont plus les seuls à agir ainsi. Leur exemple est suivi d'abord par les seigneurs, soit qu'ils veuillent protéger leurs vassaux, soit qu'ils espèrent par là se faire pardonner quelque action coupable, soit encore parce qu'ils en ont pris l'engagement moral. Après les croisades surtout, les bourgeois enrichis pourront agir efficacement et tiendront à le faire.

Dans ce but, ils s'adressent à ceux-mêmes qui leur ont montré le chemin et font des donations et legs au clergé. Puis bientôt se répand la pratique de faire le don, non plus à l'église, mais à un saint, l'église ou le monastère restant en fait titulaire du patrimoine légué.

Souvent le don ou le legs est grevé de charges, le donateur voulant que ses biens soient affectés à une catégorie déterminée de miséreux.

Les revenus des paroisses s'étant accrus, il se crée dès lors des établissements charitables spécialisés, hôpitaux comme les

Maisons-Dieu (l'Hôtel-Dieu de Paris semble même avoir été créé dès le VII^e siècle), léproseries, etc... Des corporations et des confréries réunissent un nombre croissant de fidèles. Les dons sont alors souvent faits directement à la nouvelle personne morale, dont l'autonomie s'affirme dès le XII^e siècle.

Parfois celle-ci doit son existence et son indépendance à la volonté du bienfaiteur. Ainsi celui-ci fait bâtir l'hôpital, y installe les malades, puis fait donation à ces derniers de biens suffisants pour assurer la marche de l'établissement. Plus tard, il fera la donation à l'ordre religieux dont dépend l'hôpital.

L'église alors contribue dans une moindre mesure à l'assistance des pauvres, mais elle en gère toujours le patrimoine. A plusieurs reprises, il est rappelé aux conciles, et notamment à celui de Ravenne, que les biens du clergé restent la propriété des pauvres. Des congrégations religieuses se forment, se consacrent uniquement à la charité, à l'administration des biens, et surtout aux soins des malades. Le XII^e siècle voit surgir de grands ordres hospitaliers : celui des Chevaliers de Saint-Jean en est le type.

Mais au XVI^e siècle, le personnel religieux commence à faire défaut, et c'est pour y remédier que saint Vincent de Paul instituera plus tard la Confrérie de la Charité, puis l'ordre des Dames de la Charité et surtout celui des Filles de la Charité (1633) dont la merveilleuse activité s'exerce toujours.

Ainsi, nous le voyons, au moyen âge, le zèle religieux des fidèles stimulé et inspiré par celui du clergé, est tel qu'il a pu assurer à lui seul l'entretien et les soins de milliers d'indigents et de malades et cela en dépit des catastrophes qui se reproduisent sans cesse : guerres, peste, famine, épidémies...

Le pouvoir central ne s'intéresse pas directement à ces affaires d'assistance. Le roi a ses pauvres et ses malades, dont il prend grand soin, mais à titre privé ; dans cette forme première de l'État qu'est la monarchie capétienne et féodale, il a suffisamment satisfait en effet aux besoins publics, en tentant d'assurer l'ordre et la sécurité. Les autres problèmes généraux ne rentrent pas dans sa tâche.

Mais le développement du mouvement communal qui permettra

aux municipalités de fonder des établissements, gérés par elles-mêmes, et plus encore l'extension du pouvoir royal, à partir de la fin du XV^e siècle, vont amener la laïcisation partielle des institutions charitables. A vrai dire, cette laïcisation ne sera jamais entière, elle ne concernera guère que l'administration des établissements et n'atteindra en aucun cas le personnel.

Cette intervention sera de plus très restreinte. Ce n'est pas un souci religieux qui la dirigera, mais le seul désir de réprimer des abus. Quelques institutions ne répondaient plus, en effet, aux besoins qui les avaient fait naître ; le désordre s'était glissé dans beaucoup d'administrations hospitalières, dont les biens, destinés à des fondations nettement déterminées, se trouvaient détournés de leur affectation primitive.

Louis XII sécularise l'Hôtel-Dieu de Paris en 1505 et en confie la direction à un bureau de notables. François I^{er} fonde, en 1544, le Grand Bureau des Pauvres ou Aumône Générale, organisé sous le contrôle de la municipalité parisienne. Différents Édits et Ordonnances sont promulgués par Henri II et Henri III, mais restent sans effet par suite des guerres de Religion. Henri IV forme une Chambre de Charité chrétienne, qui devait prendre des mesures pour organiser et coordonner l'assistance, mais elle ne fonctionna pas longtemps.

Enfin, sous Louis XIV, est créé l'Hôpital Général, qui présente un caractère d'autonomie fortement constitué. Il était destiné à réprimer la mendicité et servit alors, non pas d'asile, mais plutôt de prison aux vagabonds.

L'édit de 1749 dit " Code des Gens de Mainmorte ", pris sur l'initiative du chancelier d'Aguesseau, avait pour but de lutter contre l'extension des biens de mainmorte. Il tentait d'enrayer le développement des fondations, soit en subordonnant les associations à une autorisation par lettres patentes après enquête, soit en interdisant les fondations testamentaires.



L'esprit qui anime cet édit de 1749 répond d'ailleurs aux théories économiques et sociales qui l'emportent à la fin de l'Ancien Régime.

Les Encyclopédistes, les Physiocrates, sont nécessairement adversaires du régime de main morte. En effet, les institutions charitables accumulent une masse de biens, et cette propriété collective qui ne se transmet pas est absolument opposée au principe individualiste de libre échange, du " laissez-faire, laissez-passer " répandu par le Docteur Quesnay, par Adam Smith et solennellement affirmé par Turgot dans l'Encyclopédie (au mot Fondation).

Dans cet article fameux, en effet, après qu'il eût écrit " laissez faire les hommes, voilà le grand et l'unique principe ", il s'attaque directement aux fondations charitables, fruits de la vanité du fondateur et cause de paupérisme, qui " ... absorberaient à la longue tous les fonds et toutes les propriétés particulières... " " Il faut bien qu'on puisse à la fin les détruire. Si tous les hommes qui ont vécu avaient un tombeau, il aurait bien fallu pour trouver des terres à cultiver, renverser ces monuments stériles et remuer les cendres des morts pour nourrir les vivants. "

Ainsi, les idées sociales des philosophes de la fin du XVIII^e siècle, ne peuvent admettre l'existence des fondations. Tous, et Rousseau à leur tête, manifestent leur optimisme foncier. Puisque l'homme, qui est naturellement bon, est contaminé par la Société, l'idéal individuel consiste dans le fait de pourvoir soi-même à son bonheur.

Comment ne nourrirait-on pas ainsi une profonde hostilité envers tous les groupements ? L'État lui-même n'est qu'une construction artificielle, et les autres associations nuisent certainement plus qu'elles ne servent à l'homme (1).

En 1789, malgré ces attaques, malgré le déclin du sentiment religieux et moral, les institutions charitables étaient cependant encore très florissantes. On comptait en effet à Paris (2), 2.000 hôpitaux et hospices, fondations privées, tirant leurs ressources des libéralités particulières.

C'est à cette époque que l'abbé de Saint-Pierre crée et fait utiliser le mot de " bienfaisance " que nous aurons si souvent à employer.

(1) cf. Thèse de M. Gény, Nancy 1930, sur la collaboration des particuliers et de l'administration, p. 32.

(2) cf. Thèse Roussel sur les fondations de bienfaisance, Paris 1898.

Mais les idées, développées par les philosophes et les économistes, se précisent au début de la Révolution.

Mirabeau, reprenant Turgot, s'élève à son tour contre les fondations charitables, qui immobilisent des biens devant circuler librement.

Les membres de l'Assemblée Nationale et de l'Assemblée Législative, imbus des théories individualistes pleinement écloses, se méfient des groupements. Le vote de la loi Le Chapelier (2-17 Mars 1791) apparaît comme une éclatante manifestation de cette défiance. On y proclame la liberté du commerce et de l'industrie, on y déclare que " l'une des bases fondamentales de la Constitution " est " l'anéantissement de toutes les espèces de corporations de citoyens de même état et profession " (article 1), et il y est parlé avec ironie, dans l'article 2, de " leurs prétendus intérêts communs ".

Parallèlement, prend naissance une notion nouvelle d'assistance, qui ne repose plus sur le sentiment religieux, mais sur une obligation sociale incombant à l'État.

Cette théorie fondamentale, qui est à l'origine de nos services publics actuels, fut pour la première fois énoncée par un grand philanthrope : le duc de la Rochefoucauld-Liancourt, notamment dans un rapport à la Constituante, en date du 30 Mai 1790 : " l'assistance n'a été jusqu'ici regardée que comme un bienfait. Elle est un devoir ". L'aumône est contraire à la dignité humaine, elle avilit l'homme qui a droit à l'assistance. Mais aussi la Rochefoucauld-Liancourt sentait-il la nécessité de limiter celle-ci : " le devoir ne peut être rempli que lorsque les secours accordés par la société sont dirigés vers l'utilité générale " (1).

L'homme a le droit de vivre ; " là où il existe une classe d'hommes sans subsistance, il existe une violation des droits de l'humanité ", et l'intérêt public consiste à prévenir la misère ; l'État doit donc intervenir. Il sera juste alors de déclarer biens nationaux " les biens dont les revenus sont destinés à l'entretien des hôpitaux et maisons de Charité ", de même que ceux des fondations particulières, l'État devant seul remédier aux inégalités sociales.

(1) cf. F. Dreyfus : La Rochefoucauld-Liancourt, chapitre 4, p. 113.

Cette idée de nationalisation des biens des œuvres, exprimée dans ce rapport, avait déjà fait l'objet de motions de la part de Mirabeau et de Talleyrand. Celui-ci, le 10 Octobre 1789, avait déclaré " ces biens ont été destinés particulièrement aux pauvres. Or, ce qui n'est pas donné à tel pauvre en particulier, mais ce qui est destiné à perpétuité aux pauvres, peut-il n'être pas donné à la Nation, qui peut seule combiner les vrais moyens de soulagement pour les pauvres ? "

En fait, la politique suivie par les hommes de la Révolution, à l'encontre des œuvres, ne fut pas tellement la conséquence de ces principes, que l'aboutissement logique d'une politique religieuse et économique.

En effet, la suppression des dîmes du clergé, depuis la nuit du 4 Août 1789, devait entraîner la suppression sans rachat des dîmes et revenus des institutions et des établissements hospitaliers, ce qui fut fait le 3 Novembre 1789. Mais ceci n'était que la préface à la suppression des œuvres elles-mêmes. Le 10 Mars 1793, la Convention proclame, comme l'avait déjà fait l'Assemblée Nationale, que l'assistance aux pauvres est une dette nationale et déclare que l'État, en prenant en charge les malades et les indigents, va créer une nouvelle organisation. En attendant, la vente des biens des hôpitaux est prescrite.

Mais, en fait, l'œuvre de la Révolution fut uniquement destructive. Supprimant toutes les institutions existantes, elle n'eut ni le temps, ni les ressources qui eussent permis de les remplacer. Ces mesures qui faisaient perdre aux particuliers l'habitude de la charité, alors que la misère s'accroissait, durent être suspendues par le Directoire.

La loi ordonnant la vente des biens était rapportée dès le 29 Fructidor an III (26 Août 1795), puis il fut décidé (décrets des 27 Avril et 7 Octobre 1796) que les biens saisis et non aliénés seraient restitués aux œuvres.



Aussitôt la paix intérieure rétablie, bénéficiant du mouvement de renaissance religieuse soulignée par l'apparition du "Génie du Christianisme", les œuvres, dont l'activité n'avait été que momentanément suspendue, se reconstituèrent brillamment.

Beaucoup ne présenteront plus, cependant, au début du XIX^e siècle, le caractère religieux que nous y avons constaté auparavant. Ainsi la Société philanthropique, qui date du Consulat, et qui joua un grand rôle charitable, existe à l'écart de tout souci confessionnel.

Cet aspect laïque que présenteront un nombre croissant d'institutions de bienfaisance, va être la marque originale du XIX^e siècle. Il faut en chercher la cause dans le bouleversement social de l'époque.

Sans nous étendre plus longuement sur la profonde évolution de la société au XIX^e siècle, rappelons seulement que les découvertes industrielles transforment de fond en comble les conditions d'existence.

L'industrialisation et l'urbanisation, qui en est la conséquence, modifient et développent la misère.

Espérant trouver du travail dans les usines qui se créent et se multiplient, les ruraux désertent la terre. Mais le sort des ouvriers, dont le nombre grandit de jour en jour, est très rigoureux. Les salaires permettent à peine de vivre, et ils s'entassent dans des taudis, dans les pires conditions d'hygiène et de salubrité. Pour peu que l'ouvrier soit sans travail, sa famille souffre littéralement de la faim, tandis que si le cultivateur tombe malade, les siens peuvent encore s'occuper de la terre et pourvoir à leur subsistance.

Cet état de choses, cette transformation du milieu, accentuent la séparation des pauvres et des riches, et cette inégalité sociale que l'on constate sans cesse davantage semble de plus en plus contraire à tous les principes professés de justice.

Sans doute toutes les œuvres charitables déploient-elles une merveilleuse activité pour remédier à ces souffrances, mais le sentiment religieux, qui en est la base, ne suffit plus. L'on ne veut plus secourir le malheureux seulement par pitié, arbitrairement, mais selon des règles, parce que l'on se sent solidaire les uns des autres.

Chacun sent qu'il fait partie du même groupe humain, et qu'il

est injuste qu'une telle différence puisse exister entre les membres d'une même collectivité ; on veut, en conséquence, se préoccuper du sort des déshérités, afin de préparer une meilleure organisation sociale. Le sens social, c'est " une charité élargie et méthodique " (1).

L'action sociale ne sera plus un bienfait gratuit. Au concept de l'obligation religieuse s'ajoute ou se substitue celui de l'obligation sociale, qui s'efforce de pallier les inégalités des conditions. La notion de bienfaisance tend à s'effacer devant celle d'assistance, plus compréhensive, qui cherche non seulement à secourir, mais croit pouvoir supprimer les causes mêmes de la misère. Comme le dit le Docteur Sand (2) " la nouvelle philosophie sociale amène la collectivité à mieux prendre conscience d'elle-même. La philanthropie traitait les symptômes plutôt que les causes. Elle attribuait à des fautes personnelles un état de choses où nous reconnaissons souvent l'action de facteurs généraux devant lesquels nous dressons aujourd'hui des barrières préventives ".

L'action sociale se transforme, en perfectionnant ses techniques. " La charité a si bien élargi son cercle, affermi ses bases, perfectionné ses méthodes que l'on a dû créer un terme pour désigner cette assistance renouvelée. Les Anglo-Saxons l'ont appelée service social, et le mot a fait fortune dans tous les pays parce qu'il marque un avènement " (2).

Ainsi de grands services sociaux, à côté des œuvres proprement dites, vont naître ; et les assistantes sociales en seront les plus précieuses auxiliaires. En liaison les uns avec les autres, ils vont inaugurer la politique nouvelle.

Cette notion de justice sociale devait profondément influencer l'État moderne, qui intervient non seulement dans un but de salubrité et de sécurité, mais aussi au nom d'un devoir, comme représentant le plus qualifié des intérêts communs, et comme arbitre suprême entre les membres de la collectivité nationale.

Toute une législation sociale, de plus en plus compliquée, va

(1 et 2) Dr Sand, le Service social, pages 4 et 7.

(2) cf. Dr Sand, op. cit. page 6.

apparaître, et de grands services publics d'assistance vont s'épanouir pour renforcer et compléter l'initiative privée.

Constatons-le, pour terminer. Quelle que soit l'importance sans cesse grandissante des initiatives de l'État, dans tous les domaines, le rôle des œuvres n'est pas diminué, leur nombre considérable en est la preuve.

C'est que l'activité privée, si elle a ses inconvénients, sur lesquels nous reviendrons, présente aussi de grands avantages : sa souplesse, sa liberté encourage les initiatives, permet les tentatives les plus diverses. Elle fut toujours la première à agir et servit de guide à l'activité publique.

Comme le faisait remarquer Monsieur Monod, que ce soit pour l'enseignement, les postes, la colonisation, l'assistance publique, " l'initiative privée inaugure l'entreprise, elle en démontre l'utilité, puis la possibilité. Un jour vient où elle en fait une nécessité. Des vues d'intérêt général se substituent alors aux premières intentions plus restreintes. L'intervention de la collectivité étend à tous les bienfaits dont les efforts privés n'avaient pu faire profiter qu'une partie des citoyens ".

(1) " Revue Philanthropique ", 10 juin 1901.

CHAPITRE II

ESSAI SUR LA DÉFINITION JURIDIQUE DE L'ŒUVRE

PROBLÈME DE LA LIBERTÉ

- ★ Difficultés pour établir cette notion.
- ★ Comparaison des services publics et des entreprises privées. Critère de la distinction.
- ★ Caractéristiques qui distinguent les œuvres des autres entreprises privées. L'assistance n'est pas seulement matérielle, mais elle tend de plus en plus à améliorer les conditions sociales.
- ★ Le cadre de la liberté est indispensable pour l'œuvre. Bases du principe de liberté. L'individu peut et doit agir. Révolution-Textes législatifs-Jurisprudence du Conseil d'État.
- ★ Collaboration possible et nécessaire des particuliers à l'Administration. L'État n'a pas le monopole du bien public.

NOUS venons de constater le développement considérable des initiatives privées dans un domaine, où l'État, avons-nous dit, joue cependant un rôle sans cesse accru. Mais avant d'aborder les limites exactes de leurs tâches respectives, nous serons retenus par le problème de la notion juridique d'œuvre.

Cette notion n'a jamais été clairement dégagée, et ne se retrouve à proprement parler dans aucun texte officiel. Il ne nous sera possible de la faire apparaître qu'en comparant d'abord les entreprises privées aux établissements publics, ceci en pensant plus particulièrement à ceux créés par le service public d'assistance — dont le champ d'action est le même que celui des organismes charitables privés — puis en recherchant à travers les initiatives privées celles qui, à juste titre, peuvent être considérées comme des œuvres.

Cette première notion établie, nous rappellerons alors les principes généraux de notre droit public, qui ont permis le développement des œuvres.

Le premier problème qui se pose est donc le suivant : Qu'est-ce qu'une œuvre ? Est-elle due à l'initiative particulière ? Diffère-t-elle toujours d'un établissement public ? Si oui, quelles sont ses caractéristiques par opposition à celles d'un service public ?

Or, il semble bien tout d'abord que naître et évoluer librement dans le cadre de l'initiative privée soit le propre d'une œuvre.

En effet, suivant la définition du service public donnée par Monsieur Rolland, dans son cours de 1939, celui-ci est " une entreprise d'intérêt général, placée sous la haute direction des Gouvernants, destinée à satisfaire les besoins collectifs du public ". On peut encore dire, avec Monsieur Romieu, que c'est " une organisation administrative, sous la direction de la puissance publique, fonctionnant avec les deniers publics, dans l'intérêt de la collectivité. "

Ce simple énoncé oppose de prime abord l'initiative privée, en général, et l'œuvre, en particulier, au service public.

En effet, de ces deux définitions, il ressort d'abord que le service public présente un but d'utilité générale. Sans doute, l'œuvre a-t-elle aussi un intérêt pour la collectivité, sinon son existence n'aurait pas de sens, mais en fait son activité est restreinte à un groupe d'individus, qu'elle a choisis arbitrairement, alors que le service public étend obligatoirement son action à tous ceux de la catégorie dont il s'occupe.

Ce qui caractérise l'œuvre, si petite soit-elle, c'est qu'à son origine, il y a un choix, il y a une vocation. Elle répond à l'attente de son créateur pour telle misère qui trouvait en lui une résonance particulière, et cette œuvre sera d'autant meilleure qu'elle aura pour origine une vocation plus pure. On reconnaît ainsi si une œuvre est bonne, ou si elle ne l'est pas, s'il s'agit d'une œuvre ostentatoire, ou au contraire d'une œuvre méritante, qui connaît les misères et les soulage. L'œuvre est donc fondée sur un sacrifice de ses membres et ce sacrifice est consenti spontanément.

Au contraire, le service public, nous le verrons, répond à une obligation du législateur qui doit satisfaire les besoins de la collectivité. Il n'est pas le résultat d'un geste spontané, mais d'une nécessité sociale. Aussi le pauvre secouru par une œuvre a-t-il l'impression de recevoir un bienfait, un " don gratuit ", tandis que l'assisté, aidé par l'administration, exerce le " droit au secours " qui lui est reconnu par la société. Ce terme de " droit " est d'ailleurs admis de plus en plus par les lois d'assistance, et il exprime bien la différence qui sépare l'action de l'œuvre de celle du service public.

L'opposition des mobiles auxquels obéissent l'œuvre et le service public présente donc, dans la pratique, une grande importance, car elle conduit à limiter le champ d'action de ces deux catégories d'activités, l'une privée, l'autre publique, dont le comportement est nécessairement dissemblable.

C'est pourquoi la portée de ces deux institutions n'étant pas la même, nous devons chercher à préciser le critère de distinction qui paraît alors indispensable. Si nous comparons alors le fonctionnement de l'œuvre avec celui du service public, nous pourrions mieux saisir la différence qui existe.



La marche du service public est assurée par des fonctionnaires, celle de l'œuvre par des particuliers. Le service public est alimenté par des deniers publics, et ce sont les règles de la comptabilité publique qui s'appliquent. Au contraire, l'œuvre, malgré les subventions qu'elle peut recevoir de l'État, tire ses ressources de fonds privés, qu'elle gère, sous réserve de contrôle possible, suivant les règles du droit commun qui sont celles des entreprises privées.

Enfin, le service public est placé sous la haute direction des gouvernants, qui l'assure par l'exercice de leur puissance publique. Celle-ci, nous aurons à le revoir, entraîne l'application d'un régime juridique spécial, et des prérogatives inconnues à l'œuvre : les décisions administratives ont une force supérieure à celles des particuliers, elles comportent le monopole de la contrainte, un établissement public peut exproprier, etc...

Cependant, si ces règles nous permettent souvent de distinguer les initiatives privées des établissements ou des services publics, elles ne sont pas toujours appliquées assez rigoureusement pour nous servir de base suffisante. En effet, nous verrons plus longuement que des prérogatives de la puissance publique, droit d'expropriation, comptabilité publique, etc..., peuvent être accordées à certaines activités particulières, et inversement que des particuliers peuvent être appelés à participer à la marche de l'administration.

Aussi, quand un doute se présente sur la nature d'une institu-

tion, il faut généralement remonter à son origine pour pouvoir faire la distinction entre l'établissement public et l'initiative privée. Dans la recherche de l'autorité créatrice, nous trouvons le critère particulièrement efficace, qui suffit le plus souvent à établir la distinction voulue.

En effet, il y a toujours une loi à l'origine d'un service public, si ce n'est pas directement, tout au moins par le fait qu'il est créé par des autorités administratives habilitées à le faire par une loi. Il doit son existence à la volonté des gouvernants, qui répondent par là à l'obligation qui pèse sur eux de pourvoir au bien commun. Son origine est toujours publique. Les services publics " sont des organes qui se détachent du corps central " (1).

C'est la loi dont il reste entièrement dépendant, qui crée l'établissement public et qui le fait rentrer dans le cadre de la vie administrative, comme le fait remarquer Monsieur Romieu, dans ses conclusions sur l'arrêt Caisse des Écoles (1903). Au contraire, les œuvres, comme les établissements privés en général, même reconnus d'utilité publique, doivent leur origine à la volonté spontanée des particuliers, que ce soit d'un seul individu ou d'un groupement. L'acte de fondation, l'approbation des statuts, qui leur donnent la vie civile, continuent à les régir indéfiniment.

En effet, pour juger des initiatives privées, il faut " se placer au point de vue de l'origine, au point de vue du caractère de la fondation. On naît établissement public, on ne le devient pas ", dit Monsieur Blum, dans ses conclusions sur l'arrêt Pichot.

Cet arrêt nous fournit l'exemple de ce qu'il faut faire en cas de doute sur la nature d'une institution. Le Conseil d'État, à propos d'une question d'indemnité de renvoi d'une pensionnaire indésirable, recherchait, pour savoir s'il était compétent, quelle était la nature d'un asile.

Était-ce un établissement public ?

Il pouvait le sembler au premier abord : une ordonnance l'approuvant lui avait imposé, comme conditions de reconnaissance,

(1) Conclusions Blum, arrêt Pichot, 21 janvier 1912, Lebon 1912, page 711.

des règles qui s'appliquent généralement aux établissements publics ; de plus, la comptabilité, comme la comptabilité publique, était soumise au contrôle de la Cour des Comptes.

Le Conseil d'État rechercha la nature de l'établissement à sa fondation et jugea que cet asile, ayant été fondé par un particulier, gardait en conséquence son caractère privé, bien que doté de prérogatives de la puissance publique : la tutelle imposée " ne peut modifier le caractère de l'établissement.. L'ordonnance du 24 Décembre 1817, en imposant dans l'intérêt public certaines obligations, comme conditions de reconnaissance, n'a pas modifié le caractère privé que l'établissement tenait de son origine, et ne permet pas de le comprendre au nombre des établissements publics. "

Donc, pour nous, chaque fois que l'État intervient, même dans un but philanthropique, même dans un service organisé sous forme commerciale, nous avons affaire à un service public et non à une œuvre.

C'est ainsi que les bureaux de bienfaisance, dont le but pourtant est charitable, sont essentiellement des établissements publics, car ils doivent leur création au Gouvernement, tandis que les permanences d'entraide sociale, qui se tiennent également dans les mairies, ne sont qu'une œuvre privée, créée et subventionnée par des particuliers (fondation Cromwell).



Si l'œuvre est donc bien une entreprise privée, en quoi se différencie-t-elle des autres ?

Elle ne vise pas à un but commercial, même si elle doit faire des opérations de cette nature ce qui arrive par exemple aux soupes populaires qui vendent des repas à bon marché.

Pourtant, toute entreprise privée à caractère désintéressé n'est pas une œuvre et il ne faudrait pas identifier dans tous les cas celle-ci à l'association.

On pourrait le faire au premier abord, parce qu'un grand nombre d'œuvres sont justement créées et administrées par des asso-

ciations. Cependant l'association en général peut ne pas pour-suivre le même but que l'œuvre.

Des juristes, analysant les notions de cause et de but, nous fournissent quelques éléments d'appréciation.

Nous constatons que la cause d'une donation, c'est l' " animus donandi " du donateur, celle d'une fondation, c'est la volonté du fondateur de créer l'œuvre, de même que la cause d'une association, c'est la volonté de ses membres de se grouper. En ce sens, la cause d'une association de musiciens et celle de l'œuvre des conférences de Saint-Vincent-de-Paul peut être la même.

Mais si nous considérons le but final, ou plutôt ce que Monsieur Capitant (1) appelle le motif déterminant, nous nous apercevons que celui d'une association peut être très variable : on peut se grouper pour faire de la musique, de la littérature, des conférences, alors que le motif déterminant d'une œuvre est toujours le même : pratiquer la charité et l'assistance, quels qu'en soient les mobiles : sentiment religieux, altruiste, ou même vanité.

Cette idée du but d'assistance est donc essentielle pour l'œuvre. Parfois cependant, une association dont le motif déterminant n'est pas la bienfaisance, peut présenter aussi un caractère charitable. Alors, elle tend à devenir une œuvre : ainsi une association d'anciens élèves, se formant dans le but de réunir des camarades, peut prendre le caractère d'une œuvre, si elle décide de venir en aide à ceux d'entre eux qui sont nécessiteux.

Mais dire que le but final de l'œuvre c'est ce désir de venir en aide ne suffit pas pour la caractériser, car le problème de l'assistance comporte deux aspects, celui de l'aide matérielle et celui de l'aide morale.

Nous avons déjà indiqué, au précédent chapitre, qu'à l'origine, les œuvres pratiquaient la bienfaisance, c'est-à-dire se préoccupaient surtout de procurer un secours matériel à ceux qu'elles secouraient. Puis est apparue l'idée d'assistance, qui tend à supprimer les causes mêmes de la misère et à encourager le relèvement social de l'individu.

(1) Capitant : *Traité Élémentaire de Droit Civil Français*, tome II.

A l'heure actuelle, il semble bien que ce concept d'assistance morale joue un rôle prédominant dans l'œuvre : l'aide matérielle se présenterait plutôt comme le moyen permettant le développement normal des possibilités d'épanouissement de l'individu dans le milieu social. Elle peut donc parfois rester accessoire.

Les Conférences de Saint-Vincent-de-Paul ont, les premières, développé ce côté moral de leur action.

Un autre exemple, plus frappant, nous est donné par l'œuvre des Centres Sociaux. Son but est essentiellement d'être un point d'appui pour la famille, en créant des résidences où les gens peuvent venir se délasser, se cultiver et apprendre à se connaître et s'aimer, en perfectionnant leur éducation sociale. Sans doute, exceptionnellement, des secours en argent peuvent être quelquefois donnés, en cas de besoin urgent, et un service de renseignements, en liaison avec toutes les œuvres, permet d'assurer un secours matériel. Mais ce n'est là qu'une activité secondaire, limitée à des cas spéciaux. L'assistance pratiquée par cette œuvre est essentiellement d'ordre moral.

De même, des institutions privées, des écoles par exemple, dont le but n'est cependant pas de faire la charité, pourraient peut-être, à ce point de vue, être considérées comme des œuvres, au sens large du mot, car leur activité est nécessaire au développement moral de la collectivité. C'est ce qui a déterminé le Secours National à accorder des subventions à des écoles libres, dévastées par la guerre, bien que ces établissements n'apportent aucune aide matérielle aux élèves.

Pour nous résumer, l'œuvre est donc une initiative privée, à caractère désintéressé, visant à l'assistance du prochain. Cette assistance n'est pas seulement matérielle, mais tend de plus en plus à améliorer les conditions sociales des individus éprouvés. Nous nous trouvons dès lors en face d'un vaste domaine que les initiatives privées ne font seulement qu'aborder à l'heure actuelle.



Mais en constatant le problème de la notion d'œuvre, nous sommes amenés à nous demander sur quel principe se base

leur activité. Quelles sont leurs raisons d'être dans notre droit public actuel ?

Il nous apparaît immédiatement que les œuvres ne peuvent pas se créer et se développer ailleurs que dans un cadre de liberté. Si l'individu est brimé, s'il ne peut agir comme il le conçoit, aucune activité privée ne peut s'exercer.

Or, ce régime de liberté, dont la nécessité est admise tacitement de nos jours, sur quoi se base-t-il ?

Sous l'Ancien Régime, nul principe de ce genre n'était proclamé, bien au contraire, puisque tout dépendait, en principe tout au moins, de la souveraineté royale. En fait, cependant, en dépit du prétendu absolutisme de la monarchie, l'existence de corps constitués, tels que Parlements, noblesse, clergé, métiers, jouissant de droits et privilèges reconnus et respectés par le Roi, assuraient un régime de tolérance et leurs prérogatives permettaient ainsi aux particuliers le libre exercice de leur activité, dans le cadre de leurs tâches respectives.

C'est à la Révolution que nous devons l'affirmation et l'organisation de nos libertés individuelles, qui sont toujours à la base de notre droit public actuel. Elles furent proclamées d'abord dès 1789, dans la Déclaration des Droits de l'Homme. Un grand nombre d'entre elles furent, par la suite, précisées et aménagées par des textes.

Comme l'indique M. Jèze, à propos des monopoles (1), la loi Le Chapelier de 1791, en organisant la liberté du commerce, de l'industrie et des professions, reconnaît plus particulièrement les possibilités d'intervention des particuliers, dans le même sens que les autorités publiques.

M. Rolland fait alors remarquer que cette affirmation ne résulte pas seulement des libertés accordées par la loi Le Chapelier. Elle résulte de toutes celles qui nous sont désormais reconnues. D'abord, de l'existence du droit de propriété.

Celui-ci, " jus utendi, fruendi et abutendi ", permet d'user de son

(1) Jèze, Principes Généraux de Droit Public, tome III, page 372.

bien comme on l'entend. Il est par conséquent licite à un particulier de créer sur son domaine un établissement quelconque, à la seule condition qu'on respecte les mesures de police d'ordre général. La Jurisprudence a souvent appliqué ce principe pour autoriser la fondation d'institutions charitables par le propriétaire de l'immeuble affecté à cet usage, même si celui-ci agit parallèlement aux services publics.

C'était le cas de la Demoiselle Noualhier, qui avait transformé sa maison en hôpital pour contagieux et tuberculeux. Elle forma, devant le Conseil d'État, des recours contre les arrêtés du maire, qui tendaient indirectement à faire fermer l'établissement. Le Conseil d'État reconnut alors, à trois reprises, que si le maire pouvait prendre les précautions nécessaires pour empêcher la transmission des maladies, il ne pouvait interdire à la demoiselle Noualhier d'user de son immeuble comme elle le voulait (1).

M. Hauriou, dans une note concernant cet arrêt, précise que " les libertés des citoyens méritent toutes une égale protection, et que la propriété privée n'est pas seule sous la garantie des lois. Aucune ne peut souffrir d'atteintes illégales ".

A l'occasion de l'arrêt Montlivault, dans une note parue au Sirey (2), M. Hauriou constate à nouveau que si la faculté de créer des établissements charitables (en l'espèce un asile de nuit) est bien due à la manifestation des libertés individuelles en général, " il reste vrai que c'est la combinaison de ces libertés individuelles avec le droit de propriété " qui seule permet la création de l'établissement.

Le préfet, en usant de son pouvoir de police, ne peut porter cependant atteinte au droit de propriété du sieur de Montlivault et ne peut faire fermer l'asile librement créé par ce dernier sur son fonds.

L'affirmation de la liberté publique se développa encore au cours du XIX^e siècle, grâce aux lois successives qui aménagèrent les libertés spéciales : presse, syndicats professionnels, et sur-

(1) 18 mars 1898, Sirey, 1899-3-20.

15 février 1901, Sirey 1903-3-101.

24 janvier 1902, Sirey 1904-3-141.

(2) Arrêt Montlivault : 6 février 1912 - Sirey 1912.3.57.

tout, en ce qui concerne les œuvres : liberté d'enseignement et d'association.

Cette dernière surtout, qui date de la loi de 1901, est d'une importance considérable pour le sujet qui nous occupe, puisqu'elle permet aux groupements charitables de se constituer licitement et d'acquérir la personnalité morale sans devoir obtenir une autorisation spéciale, qui les obligeait auparavant à se conformer aux conditions plus rigoureuses requises pour la déclaration d'utilité publique.

D'ailleurs, sans remonter particulièrement à l'origine de ce principe de liberté, la notion actuelle repose simplement sur deux idées élémentaires, qui doivent se combiner.

D'abord l'être humain, étant intelligent et raisonnable, doit pouvoir exercer librement son activité, à condition, bien entendu, de ne faire en cela aucun tort à la société. Il peut donc agir dans le même sens que les autorités publiques.

Si cette libre initiative seule prévalait, ce serait reconnaître à l'individu, dans ce domaine, le droit d'agir exclusivement suivant son intérêt personnel.

Il faut donc ne pas la séparer de l'idée que non seulement il peut agir, mais qu'il le doit, car c'est un devoir pour tous les membres d'une société organisée de coopérer au bien public.

Remarquons aussi que si l'on affirmait seulement cette obligation, cela conduirait uniquement à faire coopérer les particuliers à la marche des services publics, en les y intégrant.

Mais de l'union nécessaire de ces deux principes, il ressort que l'initiative privée peut et doit orienter son action dans le domaine des autorités publiques. C'est ce que M. Hauriou constate lorsqu'il dit dans son livre sur " les Principes de Droit public " (1); "Tous les citoyens sont appelés à participer à la vie publique, non seulement par le mécanisme électoral ou par celui des contributions, mais par la liberté qu'ils ont de veiller par eux-mêmes aux intérêts généraux et au bien public." Et

(1) Op. cit. : page 398.

plus loin : " le principe de liberté du bien public entraîne le pouvoir de collaboration des sujets... Les gouvernements modernes ont besoin du concours volontaire des sujets " (1).

C'est aussi l'idée de M. Larnaude, qui, dans un article sur les fondations, rappelait qu'il avait déjà dit : " Il faut aider l'Etat. Il faut s'habituer à voir exercer, sous sa haute surveillance et son contrôle d'ailleurs, par d'autres que par lui, des fonctions qui rentrent cependant dans sa sphère normale d'action " (2).



Donc la liberté est la règle, l'Etat se ménageant la possibilité d'intervenir soit pour contrôler, soit pour agir seul, là où son action peut seule être déterminante.

Ce principe de liberté des particuliers, de concourir au bien public, repose sur un certain nombre de textes.

Nous avons vu que des lois sont intervenues, soit pour supprimer des monopoles de l'Etat en certaines matières, par exemple pour l'enseignement (lois du 28 juin 1833 pour l'enseignement primaire, du 25 mars 1850 pour l'enseignement secondaire, et du 13 mars 1875 pour l'enseignement supérieur), soit pour aménager les libertés, comme celle du 14 janvier 1933, qui, en soumettant certains établissements de bienfaisance privée à un contrôle de l'Etat, reconnaît par là le principe de leur liberté d'existence.

De même, il faut une loi pour supprimer cette liberté. D'après le système du droit public français, nul monopole ne peut exister au profit d'une personne morale déterminée, pour une activité déterminée, sans l'intervention d'une loi, car seule celle-ci peut restreindre les libertés individuelles et publiques.

Ainsi, avant 1939, il était de jurisprudence constante (notamment arrêt du Conseil d'Etat 1880, arrêt Cour de Cassation 1897) que les bureaux de bienfaisance, par exemple, qui sont des établis-

(1) Op. cit., page 658.

(2) Rapport Larnaude, bulletin de la Société d'Etudes législatives, 17 décembre 1908 et surtout discussion à la Société générale des Prisons, Revue pénitentiaire 1896, page 662.

sements publics, n'avaient pas le monopole des quêtes dans les édifices publics. De même, en ce qui concerne les quêtes sur la voie publique, le Conseil d'Etat, dans un arrêt récent, l'arrêt Baumann (12 janvier 1934) a annulé l'arrêté d'un maire, qui, en définitive, créait un monopole des quêtes au profit de la municipalité. Il a fallu un texte ayant force de loi, le décret du Chef de l'Etat du 4 octobre 1940, pour instituer ce monopole au profit du Secours National.

En effet, comme l'indique M. Alibert, dans une note sur l'arrêt " Chemins de fer de Saint-Etienne " du 3 avril 1936, " l'idée de monopole est contraire à notre droit public. Ce droit... est fondé sur la loi du 2-17 mars 1791, qui a proclamé la liberté du commerce et de l'industrie... L'individualisme reste la règle ".

Mais une loi qui interprète des règlements peut intervenir pour limiter le domaine de l'activité privée, soit que l'exercice de cette activité ne soit pas permise à tous — ainsi les congréganistes non autorisés ne peuvent enseigner — soit que des compétences spéciales soient requises (par exemple pour l'enseignement privé) soit que des formalités à accomplir soient nécessaires pour que les institutions aient une existence licite.

Ces formalités sont plus ou moins simples : tantôt c'est une simple déclaration d'existence, par exemple pour les catégories d'établissement de bienfaisance privée soumis au contrôle de la loi de 1933 ; tantôt c'est une déclaration qui peut donner ouverture à une opposition (établissements privés d'enseignement) ; tantôt il faut une autorisation tacite, par exemple pour les sanatoria privés, depuis les décrets de 1935 et 1936 ; tantôt elle doit être expresse (ouverture d'asiles d'aliénés). Parfois, l'établissement doit se conformer à certaines règles de fonctionnement : par exemple, les caisses d'épargne privée.

M. Renard, dans son livre sur l'Institution, puis M. Bernard Gény, dans sa thèse déjà citée, ont repris et longuement développé cette notion de collaboration des particuliers et de l'administration, collaboration possible et même nécessaire.

En effet, suivant eux, au lieu d'opposer, d'après ce qu'ils appellent l'idée jacobine, l'Etat tout puissant à l'individu désarmé, il faut " envisager le dualisme juridique de l'individu et des

institutions ", " non comme une opposition, mais comme un principe d'organisation " (1).

L'Etat n'est que la plus large des institutions nationales, il n'est que le sommet d'une hiérarchie ordonnée d'organismes qui tous ont pour origine la nature sociable de l'homme. Aussi faut-il " une collaboration à tous les degrés et non point séparation " (2).

L'Etat est une création de l'homme, " c'est du droit naturel, non des artifices de la technique juridique ou de la libéralité arbitraire de l'Etat, que l'homme tient la liberté de fondation, et l'Etat lui-même n'est que la manifestation de cette liberté. C'est la raison naturelle qui consacre la capacité juridique des institutions librement fondées par l'homme : l'Etat comme les autres et les autres comme l'Etat " (3).

Si l'Etat est sujet de droit distinct de la personne humaine, c'est donc que celle-ci peut fonder, c'est-à-dire " entreprendre d'immortaliser le dessein qu'on a conçu en l'enveloppant dans un système d'organes administratifs propres à en perpétuer l'exécution " (4).

On peut concevoir que le bien commun soit abandonné à l'initiative privée, et alors " il faut composer une ambiance où ces initiatives puissent prospérer " et " régler par des mesures convenables leur convergence vers le bien commun " (5), " ou bien il apparaît que l'initiative privée ne saurait atteindre ce bien commun, et alors s'impose le problème de l'intervention de l'Etat, soit que celle-ci agisse d'une façon complémentaire, soit que seule elle doive jouer au profit de tous ".

Cette limitation de l'activité particulière est donc fonction de la transformation du milieu social ; le développement des entreprises privées dépend des besoins collectifs et des services publics qui existent pour les satisfaire.

En effet, les exigences croissent avec la transformation politique et sociale du milieu, et les fonctions de l'Etat varient en conséquence.

(1 et 2) Gény, op. cit., pages 5 et 7.

(3, 4 et 5) Renard, op. cit., pages 545 et 575.

Mais quelles que soient les considérations qui poussent à créer ou à supprimer un service public, il reste toujours de la place pour les activités privées, soit qu'elles doivent remplacer le service public — c'est ce qui s'est passé pour les associations culturelles, qui ont dû se former après la suppression du service public des cultes, en 1905 — soit, ce qui est le cas le plus fréquent, qu'elles aient au contraire anticipé sur l'action des gouvernants, car, ayant été le guide des autorités, elles poursuivent ensuite leurs expériences sur un champ d'action plus vaste, et comblent les lacunes qui ne peuvent manquer de se produire.

Sans entrer pour l'instant dans le problème de la détermination des tâches, nous voyons donc qu'il faut faire la part des activités privées. Il y a une position moyenne entre les entreprises particulières qui agissent dans la liberté, et les services publics administrés par voie d'autorité. M. Renard conclut qu'il y a " une proportion harmonieuse à maintenir entre la masse de la vie privée et la masse de la vie publique ".

C'était l'avis de M. Hauriou qui, à propos de la liberté économique rappelait la question essentielle que doivent se poser les gouvernants lorsqu'ils interviennent : " la masse des services publics ne devient-elle pas trop considérable si on la met en balance avec le volume des affaires du marché libre ? "... "il doit exister une proportion à déterminer d'une façon empirique entre le chiffre des affaires administratives et celui des affaires du marché libre " (1).

Cette idée doit être étendue à toutes les initiatives privées : il y a un certain volume à maintenir entre ces deux sortes d'activités.

Encore une fois, ce qu'il faut poser en principe " c'est que l'administration n'a pas le monopole du bien public, c'est que les individus et les groupements privés ont le droit de rendre des services au public, c'est que l'administration publique doit accepter la collaboration des intérêts privés, rendant des services publics, c'est qu'il y a là une forme de la souveraineté de sujétion qui doit être coordonnée à la souveraineté gouvernementale " (2).

(1) Hauriou, op. cit., page 374.

(2) Hauriou, op. cit., page 750.

CHAPITRE III

L'ÉTAT ET LES ŒUVRES LEUR DOMAINE RÉCIPROQUE D'INTERVENTION

- ★ Nécessité de limiter les domaines de l'Etat et des œuvres.
- ★ Avantages présentés par l'œuvre.
- ★ L'Etat intervient obligatoirement pour ce qui concerne l'ordre public.
- ★ L'Etat doit financer les grosses entreprises.
- ★ Exemple d'une application de ces principes.

NOUS venons de voir que l'initiative privée a la possibilité et l'obligation d'agir pour le bien commun. Nous avons même constaté qu'à l'origine, dans le domaine de la charité, elle était la seule à intervenir.

Si l'Etat est venu limiter son champ d'action, si une discrimination entre les activités de l'œuvre et celles du service public est nécessaire — et nous allons tenter d'établir cette distinction tout d'abord — c'est que le privilège exclusif dont jouissait l'initiative privée présentait des inconvénients pour la collectivité.

En effet, la multiplication d'œuvres tout à fait diverses, chacune orientée dans un sens différent, conduit à un excès d'individualisme nuisible. L'action de chacune de ces œuvres reste forcément limitée à un cadre étroit. Elle ne peut que rarement s'étendre à tout le territoire, et concerner tous les intéressés. Aucun plan d'ensemble ne peut exister, car nul n'a l'autorité voulue pour imposer des directives générales. De là résulte une perte de forces, des gaspillages, des lacunes ou par contre des doubles emplois et bien souvent des rivalités regrettables.

L'Etat a donc dû intervenir pour parer à ce danger d'individualisme trop poussé, et nous verrons par conséquent en second lieu les cas où son action est indispensable.

Mais quand il a voulu jouer seul un rôle en cette matière, tout aussi bien que dans le domaine économique ou industriel, d'autres graves inconvénients sont apparus. C'est qu'en effet les pouvoirs

publics ont tendance dans toutes leurs interventions, à exercer un monopole, à vouloir tout réglementer de façon exclusive.

Or, en matière d'assistance, se substituer dans tous les cas à la bienfaisance privée, c'est supprimer un guide précieux, un auxiliaire bénévole qui ne fait jamais défaut, c'est surtout méconnaître totalement l'esprit même de la charité, qui s'adapte à chaque cas particulier. De plus, le problème ne consiste pas seulement à soulager des misères matérielles dont l'apparition dépend de données constantes, mais il faut encore venir en aide à la souffrance morale, qui, elle, est hors d'atteinte des règlements de l'administration.

Appliquer alors à la charité les procédés administratifs qui engendrent souvent un mécanisme routinier, peut conduire à des excès aussi dangereux que l'individualisme trop poussé des œuvres.

D'ailleurs, leur champ d'action est si vaste que " toutes les énergies nationales, publiques et privées, doivent être orientées, coordonnées, stimulées ", comme le faisait remarquer une circulaire ministérielle du 27 septembre 1940, dont nous avons déjà parlé, car même ainsi, "le groupement des efforts de tous ne parvient encore qu'imparfaitement à assurer une vie meilleure ".

Nous sommes donc amenés à constater le caractère indispensable de l'action de l'Etat et des interventions des particuliers, car, séparément, chacun ne peut suffire pour venir à bout d'une telle tâche. Il faut donc que ces activités se complètent, afin que les défauts de l'une soient équilibrés par les qualités de l'autre.

Quels sont donc les avantages présentés par l'œuvre, ceux qu'il faut lui reconnaître et lui permettre de développer? En quel sens doit-on lui laisser orienter son activité?

Nous constaterons d'abord que l'œuvre peut se procurer des ressources considérables, qui lui sont propres, et qui, à défaut d'elle, ne reviendraient pas à l'Etat.

L'individu a tendance à se dérober à l'impôt. Il souhaite payer le moins possible, ne verse rien au delà de ce qui lui est demandé

par l'Etat, et il estime qu'en ne refusant pas d'obéir, il a suffisamment rempli son devoir social. De plus, comme le produit de l'impôt n'est pas affecté à un service public déterminé, comme le contribuable n'a pas les moyens de constater l'utilité de son sacrifice, il proteste contre l'augmentation de ses charges, même si l'impôt doit en fait servir au développement du service d'assistance qu'il juge cependant indispensable.

L'œuvre, au contraire, fait appel à la générosité de chacun. Lui faire un don n'est pas un devoir dont on subit le joug, c'est la manifestation d'une volonté personnelle, qui consent librement à se dépouiller. La vanité entre aussi bien souvent en jeu, et mène fréquemment à des assauts de générosité au profit de l'œuvre.

La possibilité enfin, pour le bienfaiteur, de se rendre compte de l'usage qu'on fait de son don, d'en contrôler l'emploi, l'incite à réitérer plus volontiers son geste. En en connaissant, s'il le veut, les bénéficiaires, il s'intéresse davantage à eux et est entraîné à renouveler son aide.

D'ailleurs l'œuvre ne fait pas seulement appel à la générosité financière des individus. De façon générale, elle s'adresse à tout ce qu'il y a de meilleur dans l'homme, à la pitié, à la charité, au dévouement, au sacrifice même. Ou bien encore, elle utilise jusqu'aux défauts des gens. C'est ainsi que, parfois, en flattant des personnes insensibles, en les supposant capables d'une bonne action, elle suscite de cette façon des mouvements charitables que l'Etat ne provoque pas.

Le contact personnel qui existe entre le bienfaiteur et l'assisté, donne aussi une valeur plus efficace au secours. On a souvent eu l'occasion de constater le grand réconfort moral que procurait aux malheureux la sensation d'intéresser particulièrement une personne charitable et d'être, malgré la différence des conditions sociales, l'objet d'attentions spéciales.

" La façon de donner vaut mieux que ce que l'on donne ", dit-on parfois. Comme le dit M. Hyacinthe Dubreuil, " l'entr'aide... est humaine. Elle vient du cœur. C'est le geste de l'homme qui coupe un morceau de son manteau pour couvrir son frère.

C'est l'hospitalité qui offre à l'inconnu une place à son foyer... "

Or, " l'assurance de l'Etat n'est que la caricature de l'entr'aide. C'est la mécanisation de la solidarité, la standardisation des assistés, tous nivelés d'après un calibre réglementaire "...
 " L'assurance est automatique et froide. Elle ne connaît pas l'homme, mais seulement un numéro matricule. A plus forte raison ne saurait-elle reconnaître dans cet homme son frère, avec la cordiale effusion que ce mot sacré peut suggérer. Car elle reçoit non son frère, mais un être abstrait qui est l'" assuré ". On dit même l'" assujetti ", comme si le terme d'assuré n'était pas encore assez dépouillé d'humanité. Il semble qu'en désignant sous ce nom l'homme qui se présente au guichet, on ait ainsi voulu l'abaisser encore d'un degré dans cette sorte de sec anonymat.

" Tout d'abord, ainsi étiqueté, numéroté et standardisé, l'homme qui est incorporé dans cette machine doit passer par ce que j'appellerai un calibre mécanique destiné à faire entrer dans sa peau la notion d'égalité, d'identité absolue avec le premier venu, de disparition dans une foule où rien ne doit distinguer un homme d'un autre. Pour passer par ce calibre, image visible de l'alignement et du nivellement étatistes, l'assuré doit apprendre à " faire la queue " pour passer devant un guichet. " (1)

Aussi l'œuvre, en restant plus près du malheureux, recherche à introduire spontanément plus de justice dans les relations sociales, en procurant des secours mieux adaptés aux besoins, et c'est pour cela qu'elle s'ingénie à découvrir des moyens nouveaux pour soulager ceux qui souffrent.

Elle présente aussi l'intérêt d'utiliser des bonnes volontés que l'administration ne peut employer. Comme le faisait remarquer M. Sabran, au Congrès international d'Assistance de 1900", tous les citoyens ne peuvent pas participer à l'administration de l'Assistance publique, mais tous peuvent donner une part de leurs soins, de leur temps, de leur intelligence ou de leur fortune à l'accomplissement d'un grand devoir social " (2).

(1) Dubreuil, " La Fin des Monstres ", pages 55 et 56.

(2) Congrès international d'Assistance de 1900, page 63.

Aussi M. Picot, rapporteur à ce congrès, concluait-il : " Pour voir ce que l'initiative privée fait de mieux, ce qui est sa mission propre, il faut lui attribuer les œuvres qui exigent plus de cœur que de calcul, qui ne vivent que par le don de soi-même. Il faut les lui réserver dans l'intérêt des pauvres, dans l'intérêt des œuvres " (1).



Il ne suffit pas de laisser à l'œuvre sa liberté d'action dans le domaine du sentiment, celui de l'expérience lui est aussi acquis.

Nous avons déjà eu plusieurs fois l'occasion de signaler l'importance de l'activité privée comme guide, comme initiatrice de l'Etat, et nous avons dit que ce rôle seul justifiait la nécessité de son existence. C'est en quoi consiste vraiment son utilité fondamentale.

A l'origine de la société, le rôle de l'Etat se bornant à assurer les besoins essentiels primordiaux, les particuliers, en présence d'autres besoins collectifs à satisfaire, tentent d'y remédier par la création d'institutions purement privées.

L'Etat assiste à ces expériences ; puis, par la suite, s'il juge utile de consolider et de généraliser des essais qui lui ont paru concluants, il agit alors de façon plus large dans ce nouveau champ d'action qui lui est désigné.

Mais dès que l'Etat est ainsi intervenu à son tour pour répondre à une nouvelle exigence sociale, l'initiative privée s'oriente d'un autre côté, fait de nouvelles recherches, découvre de nouveaux cas à soulager ou de nouveaux moyens d'action, tâtonne, jusqu'à ce que le résultat acquis soit assez important pour attirer, lui aussi, l'attention des pouvoirs publics et leur révéler la nécessité d'intervenir dans cette nouvelle voie.

Que d'exemples s'offrent à nous dans le cadre général de l'activité privée !

Le service des transmissions postales, notamment, fut longtemps assuré par des institutions privées, religieuses ou corpo-

(1) Congrès d'Assistance, page 44.

ratives, avant que l'intervention royale en fit, progressivement, un service public.

De même, les premières entreprises de colonisation furent des entreprises privées, dans l'antiquité (rappelons les comptoirs phéniciens) et dans les temps modernes, jusqu'au XVI^e siècle. Il faut attendre cette date, en effet, pour que le roi sente quel rôle l'Etat devait jouer dans cette question.

Cette idée est encore plus particulièrement vraie dans le domaine des réalisations sociales, qui a toujours tenté les personnes les plus différentes.

Les bureaux de placement furent également dus à l'initiative particulière des corporations, puis à celle de Théophraste Renaudot, qui créa le premier des bureaux de rencontre et des bureaux d'adresse. La loi Le Chapelier, en supprimant le placement en même temps que la corporation, permit cependant le fonctionnement des bureaux payants. Aussi, au cours du XIX^e siècle, leur nombre se multiplia. Ils furent d'ailleurs souvent tenus gratuitement par des sociétés de secours mutuels, par des journaux, par des syndicats professionnels, désireux de venir en aide à leurs membres.

L'Etat n'est intervenu qu'en 1904, d'une part pour réglementer l'activité des bureaux privés qu'il laissait fonctionner, et d'autre part, pour instituer un service public de placement, dont il sentait la nécessité.

De même, la lutte contre la tuberculose fut menée, à l'origine, uniquement par les œuvres privées. L'attention des pouvoirs publics ne fut attirée sur ce fléau qu'en 1914, date qui fut le point de départ d'une série de prescriptions légales, inspirées par les mesures que les groupements particuliers avaient prises.

Des stations sanitaires furent créées le 14 octobre 1914, pour servir de sanatoria provisoires pour les soldats. En 1916, furent institués des comités départementaux d'assistance aux militaires tuberculeux qui, régis par la loi de 1901, étaient encore des associations privées, mais sous la surveillance de l'Etat. Leur résultat fut si satisfaisant, que la loi du 7 septembre 1919, complétée par le décret du 10 août 1920, tout en reconnaissant la liberté

de création de dispensaires et sanatoria privés, étendait à tous les mesures prises pour les militaires et instituait, comme établissements publics, des sanatoria obligatoires et des dispensaires, copiés sur ceux qui existaient.

Citons encore, comme cas-types, celui des allocations familiales, ou celui des assurances sociales. L'idée d'équilibrer les salaires des employés, au prorata de leurs charges de famille, fut appliquée volontairement par quelques patrons. A l'épreuve, cette expérience, qui avait été vivement critiquée, non seulement fut jugée satisfaisante, mais révéla la nécessité de cette institution et l'Etat en imposa alors l'obligation à toutes les entreprises, de même qu'il suivit, pour les assurances sociales, une pratique depuis longtemps employée par des sociétés de secours mutuels et des caisses d'épargne privée, pratique dont l'utilité apparaissait à la longue incontestable.



Mais l'initiative privée, en matière sociale, ne se contente pas de guider l'action de l'Etat, en payant d'exemple et en multipliant les tentatives. Elle réussit également à faire évoluer les théories sociales, à influencer l'opinion publique, elle crée, en un mot, le climat indispensable pour la compréhension de son activité. En intéressant l'opinion sur telle ou telle catégorie de miséreux, elle familiarise avec l'idée d'une intervention plus poussée concernant celle-ci.

L'intérêt porté aux vieillards par les œuvres, a amené ainsi peu à peu l'Etat à s'intéresser à ce problème. Après avoir été conduit par elles à y penser, il a tardivement réalisé une retraite générale pour les vieux travailleurs.

L'Etat a donc besoin du concours de la bienfaisance privée, il doit lui laisser le rôle de guide et lui permettre de tenter les expériences qu'elle juge nécessaires. Si celles-ci échouent, le dommage sera moindre que celui qui résulterait d'un échec de l'Etat.

Ainsi que le disait M. Monod, dans " la Revue philanthropique " de 1901, " la bienfaisance privée doit être nommée la première, car elle est la première en date, elle est l'initiatrice, c'est d'elle que tout procède. "

Là ne se borne pas davantage son rôle. Si elle est à l'avant-garde du mouvement social, elle n'en suit pas moins celui-ci dans toutes ses étapes. Aussi son activité trouve-t-elle encore à s'exercer, même après l'intervention des pouvoirs publics. Elle doit adapter avec souplesse leurs réalisations dans le sens d'une plus grande justice sociale, elle doit encore intervenir pour combler les nouvelles lacunes inévitables.

Ainsi, la retraite des vieux ne concerne que des travailleurs d'un certain âge et ayant touché un certain salaire. Mais la nouvelle loi ne fait rien pour les vieux commerçants ou artisans tombés dans la misère. Le rôle de l'œuvre doit donc ici être le complément de celui de l'Etat.

C'est qu'en effet, l'initiative privée, dans ses rapports avec les individus, agit d'une toute autre façon que l'Etat. Le service public, créé par les gouvernants dans un but d'utilité générale, concerne la collectivité. Par conséquent, il vise tous les gens qui font partie des catégories que la loi a déterminées en lui donnant naissance. Il est ainsi amené à agir par voie de réglementation générale.

L'œuvre, par contre, nous l'avons vu, créée librement par ses fondateurs, régie par l'acte qui lui a donné la vie civile, peut multiplier ses modes d'intervention. Elle choisit ceux qu'elle veut aider, elle a un entier pouvoir de décision en ce qui concerne leur admission ou leur rejet. Elle ne connaît que les individus, elle ne procède que par cas d'espèce, quelles que soient les catégories auxquelles les personnes appartiennent.

Ainsi, en ce moment, l'œuvre a un rôle très net à jouer en ce qui concerne la classe moyenne, que les bouleversements sociaux actuels ont particulièrement touchée. C'est un domaine qui ne dépend pas jusqu'ici de l'assistance publique et qui ne peut cependant être abandonné.

Que de profondes détresses existent souvent derrière une façade encore brillante ! Or, le service public, évidemment, tient compte seulement des signes extérieurs de la fortune ; aussi il n'a pas la possibilité de venir en aide à ces nouveaux pauvres honteux, aide que ces gens, jusque-là habitués à une vie meilleure, n'osent ni ne veulent demander.

Nous voyons alors les particuliers intervenir pour soulager ces misères dissimulées, si diverses, en créant par exemple des restaurants à bon marché, réservés à la classe moyenne, et en s'efforçant de procurer du travail en rapport avec les facultés de ces gens.

Cette liberté de choix et d'action de l'œuvre lui permet alors d'intervenir là où l'Etat fait défaut. Moins de formalités, une plus grande souplesse, des enquêtes plus rapides, des secours souvent préalables, la possibilité d'accorder ceux-ci de la manière qu'elle l'entend, le contact plus direct avec le malheureux, tout cela, permet de varier à l'infini les modes d'assistance et d'adapter chaque aide au cas particulier qui se présente. Par exemple, là où l'Etat ne pourrait accorder qu'un secours mensuel, régulier, comme à tout le monde, il peut être utile parfois de donner une fois pour toutes une grosse somme, etc... Rappelons encore combien l'individu a autant besoin, si ce n'est plus, d'encouragement moral que matériel.

La tendance de l'Etat au monopole doit donc être combattue, même là où ses réalisations sont cependant les plus efficaces. " Summum jus, summa injuria ", dit l'adage latin. A chaque catégorie nouvelle de secourus, déterminée par la loi, correspond aussitôt une catégorie de gens lésés, donc une injustice à laquelle l'œuvre doit remédier.

Mais encore une fois, ce n'est pas à dire que celle-ci ait seule un rôle intéressant à jouer. L'Etat doit intervenir, car l'activité fragmentaire de la bienfaisance privée est insuffisante, car seul il peut modifier l'ordonnancement juridique, car seul, il a l'envergure nécessaire pour agir efficacement en cas de calamités sociales.

Les qualités mêmes des œuvres ont en effet leurs revers : si elles ont l'avantage d'être souples et de s'adapter aisément, par contre, elles ne présentent pas un caractère assez général. Si elles peuvent choisir les détresses intéressantes, elles négligent souvent des individus qui doivent être secourus.

L'Etat est donc amené à intervenir au nom de l'obligation qui pèse sur lui d'agir pour le bien public, pour compenser par ses avantages les inconvénients des œuvres.

Il doit accomplir tout ce qui ne saurait être négligé sans atteinte grave à l'ordre public, tout ce qui rentre dans son rôle de police.

Ainsi, pour reprendre des exemples cités dans le rapport de M. Picot, un fou erre-t-il dans la rue, un enfant est-il abandonné, que personne ne recueille, un malade s'affaïsse-t-il sur la voie publique? L'Etat doit pouvoir immédiatement remédier à ces accidents, qui troublent la sécurité générale. Il doit donc entretenir des hôpitaux, des hospices, des asiles, aussi bien que des prisons.

De même, le chômage étant un fléau social qui présente de graves dangers pour la tranquillité publique, il doit entreprendre la lutte contre lui, qu'il est seul d'ailleurs à pouvoir poursuivre. Quelle œuvre, si importante fût-elle, pourrait en effet assurer à des centaines de milliers d'individus un service régulier d'allocations et avoir l'autorité suffisante pour prévoir les importants travaux considérés comme le seul remède possible à ce fléau?

Ce dernier exemple nous prouve d'ailleurs que l'Etat a seul le pouvoir et la capacité pour mener à bien la réalisation d'un plan d'action aussi vaste. Puisqu'il procède par voie de réglementation générale, les mesures qu'il prend ont l'avantage d'être uniformes à la fois sur tout le territoire et pour tous les intéressés.

En effet, alors que l'œuvre peut choisir ceux qu'elle assiste et s'intéresser à des cas particuliers, le service public, qui ne concerne que les catégories générales, ne peut faire parmi elles aucune sélection. L'administration, dit M. Picot, "est habituée aux pièces précises, inflexibles d'allure ". Les règlements applicables à tous, ne peuvent subir d'interprétation variée. On peut les comparer en ce sens à des syllogismes, dont la conclusion découle forcément de l'énoncé des deux premières propositions; ici, la majeure affirme l'existence de l'intervention des pouvoirs publics, la mineure reconnaît l'état d'indigence ou de maladie de l'intéressé. Donc le secours du service public doit être automatiquement fourni à celui-ci.

Cette ignorance volontaire des individualités offre le grand avantage d'assurer l'impartialité des décisions, sans aucun souci confessionnel ou politique.

La nécessité de l'intervention de l'Etat, dans certains cas, est

due aussi, avons-nous dit, à ses ressources financières. Sans doute, l'œuvre est-elle souvent assez riche pour entretenir des institutions importantes. Mais elle ne présente pas la même garantie de stabilité que l'Etat, dont le budget, régulièrement alimenté par l'impôt, s'il n'est jamais aussi important qu'on le voudrait, offre une sécurité et une puissance incomparables. Certes, jamais une œuvre ne pourrait subsister en versant régulièrement les allocations à tous les chômeurs.

Parmi les règles du service public, notons encore que la loi de continuité lui impose l'obligation de s'occuper de tous les gens qui remplissent les conditions voulues, même si le budget paraît insuffisant, et elle rend impossible en quelque sorte l'élimination de ceux qui viennent en surnombre.

Ces deux catégories d'activités, l'Etat et l'œuvre, ne sont donc pas en concurrence, mais doivent au contraire se compléter, le monopole de la charité publique étant aussi dangereux que celui de la charité privée.

Cette répartition des tâches est d'ailleurs parfois prévue par les gouvernants eux-mêmes.



Un exemple caractéristique en est donné par cette circulaire du 27 septembre 1940, déjà citée par nous et adressée par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, aux préfets. Elle a trait aux secours accordés aux populations civiles éprouvées par la guerre, notamment aux réfugiés.

Son but est en effet de " répartir les tâches entre les pouvoirs publics et les initiatives privées ". L'idée qui en ressort, c'est que " l'effort principal incombe aux pouvoirs publics, le rôle des organismes privés est complémentaire ".

En effet, c'est l'Etat qui doit donner les directives générales, assumer les gros frais et les travaux importants, parce que cela rentre dans son domaine de réglementation. Mais il doit s'inspirer de l'œuvre déjà accomplie par les particuliers sur place, et laisser au contraire à ceux-ci le soin d'appliquer, dans le détail, les prescriptions générales qu'il a dû prendre et de les adapter à chaque cas particulier.

Ainsi, en ce qui concerne le logement des populations sinistrées, " c'est aux collectivités publiques qu'incombe le soin de l'assurer ". Mais l'aménagement des locaux existants, la fourniture du mobilier élémentaire immédiatement indispensable, la création d'équipes mobiles de volontaires auxiliaires, dépendent de l'initiative privée, en l'espèce le Secours National, organe de coordination des activités particulières.

Le ravitaillement est également organisé par les pouvoirs publics, mais c'est aux particuliers de veiller aux distributions, de s'assurer de leur régularité et de leur juste répartition.

Si l'industrie et le commerce locaux, "que les autorités publiques doivent s'efforcer de stimuler", sont insuffisants pour assurer l'habillement des réfugiés, ce qui est le cas général, c'est au Secours National qu'il appartient de faire appel à la générosité publique et d'organiser des ouvroirs " pour assurer la distribution nécessaire aux indigents et compléter les fournitures du commerce local ".

C'est toujours à l'initiative privée de surveiller la distribution de matériaux de chauffage, assurée par l'autorité publique. C'est elle encore qui, en fournissant des outils aux artisans, doit favoriser la reprise du travail et aider les collectivités publiques à lutter contre le chômage.

C'est à l'œuvre de la Croix-Rouge, enfin, qu'il appartient de fournir le personnel d'infirmières indispensable.

Ce concours du personnel des œuvres à l'action de l'Etat est d'ailleurs un fait qui se généralise. Ainsi, les assistantes sociales, dont la formation est purement privée, sont désormais employées par les autorités publiques.



Mais devant ce problème de la détermination des tâches, nous nous heurtons à une difficulté. L'Etat, qui est conscient de la nécessité de cette répartition, ne trouve en face de lui aucun corps constitué avec qui s'entendre. Il ne peut pourtant s'adresser à chacune des si nombreuses œuvres; d'importance variable, avec lesquelles la collaboration est cependant indispensable.

C'est ce qu'avait déjà remarqué M. Beauffreton, quand il disait : " On ne peut exiger en effet que celle-ci (l'assistance publique) entre en relations avec chacune des œuvres, d'autant plus que nombre de créations ne répondant à aucun besoin ou répondant mal à des besoins réels, se montrent singulièrement éphémères " (1).

C'est pourquoi est apparue peu à peu si clairement l'obligation pour celles-ci de s'unir davantage, de coordonner leur action, afin de substituer l'entr'aide efficace à l'ignorance mutuelle.

Comme le rappelle M. Geny, les organismes privés, qui sont des institutions spontanées, doivent s'associer pour aider l'Etat : " Le développement des institutions privées, associées à l'administration, offre donc un moyen de faire évoluer progressivement le régime vers un équilibre plus harmonieux de la vie publique et de la vie privée, vers un état non pas de séparation tranchée et de compétences jalousement accaparées, mais de coordination et de coopération entre les institutions publiques et privées, sans risquer de compromettre cependant le pouvoir et l'autorité nécessaires à l'ordre " (2).

Mais nous verrons que cette coordination s'est révélée elle-même insuffisante et c'est pourquoi l'Etat a dû réaliser, en 1940, par la création du Secours National, ce que M. Beauffreton réclamait dès la fin du XIX^e siècle : " Il faudrait qu'il y eût en quelque sorte une représentation de la charité privée qui, sans être elle-même une œuvre, pût servir d'intermédiaire entre les œuvres et l'assistance publique " (3).

(1) Beauffreton, " L'Assistance publique et la Charité privée ", page 265.

(2) GénY, op. cit., page 177.

(3) Beauffreton, op. cit., page 266.

TITRE II

La coordination

CHAPITRE PREMIER

LA LIAISON SPONTANÉE

- ★ Les œuvres ont voulu parer aux inconvénients de l'initiative privée.
- ★ Unions d'œuvres et fédérations.
- ★ Office central des œuvres de bienfaisance.
- ★ Fichier central de la Croix-Rouge.
- ★ Centres sociaux.
- ★ Permanences d'entr'aide sociale.
- ★ Comité français de service social.

NOUS avons déjà brièvement souligné le fait que l'activité privée présente, par rapport à l'assistance publique, le gros désavantage d'exercer une action dispersée et fragmentaire. Sans doute l'individu est libre d'agir et il faut qu'il agisse. Mais l'excès de liberté conduit vite à l'anarchie.

Dès la fin du XIX^e siècle, les œuvres ont reconnu leurs défauts et ont tenté d'y remédier spontanément. Contre quoi devaient-elles lutter plus particulièrement ?

D'abord, contre le gaspillage d'argent, les doubles emplois, les pertes de temps, soit que l'œuvre intervienne auprès d'individus déjà secourus, tout au moins en partie, par d'autres personnes, soit qu'il existe plusieurs institutions à peu près analogues dans certains endroits, alors qu'elles font complètement défaut ailleurs. Les œuvres ont constaté, de plus, que les besoins d'un individu étant multiples et chacune d'elles très spécialisée, elles étaient souvent obligées en conséquence, de se réunir pour venir en aide à une seule personne.

Elles avaient vu aussi qu'elles négligeaient parfois des cas intéressants, parce que l'objet de l'œuvre à laquelle le malheureux s'était adressé par ignorance, ne répondait pas à la nature du besoin à satisfaire ; ou bien qu'elles ne pouvaient apporter immédiatement un secours pressant parce que le pauvre ne connaissait pas la marche à suivre.

La multiplication et la diversité des œuvres ne nuisent pas seule-

ment d'ailleurs à l'indigent ou au malade, qui ne sait à quelle porte s'adresser, mais elles gênent également le donateur, car celui-ci ignore bien souvent l'œuvre particulièrement intéressante à secourir ou celle dont l'activité répond précisément à son désir charitable.

Or, ces défauts sont relativement moindres dans les services publics d'assistance, même quand ceux-ci ont une autonomie complète. En effet, comme le fait remarquer M. Weber, suivant les procédés administratifs habituels — envois de circulaires, contrôle gouvernemental, règles de fonctionnement elles-mêmes — les dirigeants des services peuvent être amenés à connaître les décisions prises par d'autres services. De même, une certaine uniformité de conception et de réalisation s'impose à tous.

Or, dans la marche des œuvres, il s'offre quotidiennement une série de cas individuels, dont chacun nécessite des mesures différentes. Sans s'appuyer sur une doctrine quelconque, les œuvres ont reconnu ce besoin de fait, qui nécessitait des compétences plus spécialisées.



Elles ont alors essayé d'organiser à la fois une meilleure répartition des tâches entre elles, une plus profitable division du travail et aussi l'orientation des malheureux comme celle des bienfaiteurs, mais cela, sans aucun souci de collaboration avec l'Etat.

Aucune œuvre n'ayant pourtant pu prédominer et imposer des vues d'ensemble, l'individualisme de chacune restant trop développé, nous parlerons moins en conséquence à leur sujet, de coordination que de relation.

Quelques rares tentatives d'unification avaient été déjà faites avant la fin du XX^e siècle : le comité central des compagnies paroissiales fut créé en 1656, pour établir une "charitable correspondance entre elles". Un comité du même genre se reforma sous Louis-Philippe, sous l'impulsion de A. de Melun. En 1851, apparut enfin la Conférence libre des associations charitables.

Mais le mouvement de coordination ne prit d'extension que

vers 1890, date où apparurent les unions d'œuvres, les fédérations et les offices centraux de renseignements.

Il arrive souvent d'employer indifféremment les mots union et fédération. Il nous semble utile cependant de noter une légère différence dans le but de ces deux sortes de groupements. La fédération a plutôt pour objet de maintenir l'identité de vues entre diverses branches d'une même activité; elle tend à conserver l'unité de doctrine entre des sections isolées d'un même organisme. Ainsi, la Fédération des patronages catholiques de France, la Fédération des offices centraux des œuvres de bienfaisance, la Fédération des centres sociaux de France, maintiennent en quelque sorte l'union morale d'institutions semblables.

L'union a plutôt, elle, un but de coordination, elle cherche souvent à rapprocher des organismes différents, et elle tente moins de réaliser l'unité spirituelle que de permettre la liaison des œuvres.

D'ailleurs, la distinction n'est pas toujours bien nette. En effet, l'union groupe parfois des filiales d'une même institution : c'est ainsi que la Croix-Rouge française, avant d'être complètement unifiée, comprenait trois sections groupées en union; celle-ci faisait à son tour partie d'une fédération internationale.

L'union consiste parfois en un groupement d'œuvres semblables, telle la Ligue contre l'Alcoolisme, ou bien elle réunit des œuvres identiques, mais d'activités diverses, parce qu'elles emploient des modes variés d'assistance. En ce sens, les conférences de Saint-Vincent-de-Paul (qui s'intitulent d'ailleurs fédération), l'Armée du Salut, sont des Unions, car elles pratiquent la bienfaisance de mille manières : soupes populaires, asiles, etc...

Ou bien l'union d'œuvres réunit des institutions tout à fait différentes (c'est le cas le plus général) parce qu'il existe un lien géographique entre elles.

C'est ainsi qu'il existe des unions d'œuvres d'assistance privée, qui ont pour but, comme le disait la " Revue Philantropique " de 1924 (1), "de grouper des représentants des différentes œuvres

(1) Op. cit., page 183.

d'assistance publique et de bienfaisance privée, dans le cadre d'une ville ou d'un arrondissement " .

Ces unions ne sont pas de nouvelles œuvres. Elles n'ont aucun contrôle sur leurs membres, qui gardent chacun leur pleine indépendance, et qui, d'ailleurs, y sont représentés en nombre égal, quelle que soit leur importance.

Les unions ont simplement pour objet de réunir sur le plan local les activités multiples qui s'y épanouissent et pour cela elles procèdent à des réunions mensuelles sous la direction d'un bureau élu. Elles servent ainsi de centre de renseignements et permettent la communication des idées nouvelles.

Dans la Seine, il existe 20 unions d'œuvres, qui se tiennent dans presque toutes les mairies de Paris. La première fut fondée en 1905, dans le 14^e arrondissement, sous les auspices de l'abbé Viollet. C'était à l'origine une simple causerie, qui avait lieu dans les bâtiments de l'Abri.

Ensuite, fut pratiquée l'organisation d'un secrétariat social des œuvres, dans le 14^e arrondissement, d'où le mouvement s'est généralisé. Mais les unions d'œuvres, en maintenant, notons-le, l'égalité de tous leurs membres, sont restées cantonnées sur le plan local du quartier.

Aussi unions d'œuvres et fédérations, malgré le grand avantage présenté par leur liaison plus étroite et leur tendance à l'uniformité, se trouvent néanmoins en face de grandes difficultés.

Fatalement, l'initiative de chacune des œuvres est plus difficilement maintenue. Cette réduction forcée de leur individualité effraye parfois les gens, jaloux de leur liberté. Si l'une des œuvres se révèle plus puissante, avec de plus grands moyens d'action, elle l'emporte obligatoirement à la longue sur les autres et tend à imposer ses vues. Les rivalités qui ne peuvent manquer d'exister entre elles s'y font davantage sentir, au préjudice de l'activité de l'union. De plus, la rapidité des décisions, qui est l'un des avantages de l'initiative privée, se trouve diminuée.



C'est pourquoi, dans ce cadre même de l'initiative privée, est né un organisme placé en dehors des œuvres, destiné à servir

de lien entre elles, et à leur prêter à toutes, quelle que soit leur importance ou leur but, un service commun égal. Il assure la liaison, sans donner de directives aux œuvres.

C'est là le rôle de l'Office central des Institutions charitables, fondé en 1890 par M. Lefebure, et reconnu d'utilité publique en 1896, sous le nom d'Office central des Œuvres de Bienfaisance.

L'idée fondamentale à la base était donc de créer une œuvre privée d'assistance, destinée à combler les lacunes de l'assistance publique, à servir de trait d'union entre les institutions charitables privées, et d'intermédiaire entre elles, le public et l'État. Aussi n'a-t-elle pas, sauf quelques exceptions motivées par l'urgence, à donner elle-même de secours. Mais suivant M. Lefebure, ce doit " être un bureau central... qui ferait donner utilement et opportunément, et saurait si le concours donné atteint son but : bref, un instrument nouveau d'information et d'action tout ensemble, permettant à ceux qui souffrent de leur propre misère ou bien de la misère d'autrui, de se rencontrer ".

En reprenant ces termes, et en regardant ce qu'est aujourd'hui, depuis le dernier remaniement des statuts, en 1935, l'Office central des Œuvres de Bienfaisance, nous constatons qu'il a un double but : d'une part, en supprimant les effets du manque de cohésion entre les initiatives privées, il doit participer à la répartition des tâches, et permettre aux œuvres de se connaître mieux et d'échanger leurs services ; d'autre part, il tient un service de renseignements et d'enquêtes tout à fait remarquable.

Servant de liaison entre les œuvres et le public, il cherche d'abord à connaître le mérite et les besoins des solliciteurs, grâce à un service de recherches.

Il est à même alors de répondre aux questions posées par des œuvres, des particuliers ou des administrations, pour leur faire savoir le degré d'intérêt présenté par la personne signalée.

Et réciproquement, il dirige celui qui demande un secours vers l'organisme compétent. Il tâche notamment de faciliter le placement des enfants et des vieillards dans des hospices privés. De plus, il signale les œuvres ou des cas particulièrement intéressants, aux gens bien intentionnés.

Son œuvre n'est donc pas l'assistance directe. L'office central n'empiète pas sur les domaines des autres œuvres, pas plus qu'il ne les réunit en fédérations subordonnées.

Son service de renseignements concerne d'abord les solliciteurs, dont il tient des fiches et des dossiers individuels. Puis, comme il lui est nécessaire de connaître toutes les œuvres, institutions et fondations charitables existant en France, il procède également en ce qui les concerne, à des enquêtes dont le résultat est immédiatement consigné sur des fichiers. On peut ainsi aussitôt savoir le but, les ressources, les services rendus par une œuvre.

Il a dressé alors l'inventaire complet des initiatives charitables en France et à Paris et publie périodiquement à cet effet, trois brochures : "la France charitable", inventaire des institutions publiques et privées, classées par départements et dans chacun, par catégories ; "le Paris charitable, bienfaisant et social", tableau des activités privées dans la Seine, enfin le "Manuel Pratique".

Il tient, en plus, à la disposition du public, un ensemble de publications, source précieuse d'informations charitables et sociales.

L'action de l'office central ne se limite pas à la Seine. 14 offices régionaux ont été unis à celui de Paris, dans la Fédération des Offices centraux des Œuvres de bienfaisance.

Cette liaison par la documentation est assurée également par le B. I. O. S., bulletin d'information et d'orientation sociale qui, comme son nom l'indique, se charge de publier les textes concernant l'action sociale.



Un autre organisme, plus récent que l'Office central des Œuvres de Bienfaisance, d'une technique toute moderne, s'est également constitué pour assurer la cohésion entre les œuvres, le dépistage des mendiants professionnels, et pour faciliter les secours aux misères intéressantes.

Nous voulons parler du Fichier central d'Assistance et d'Aide sociale. C'est une fondation de la Croix-Rouge américaine, qui date du 24 Juin 1918.

Au début, son rôle fut presque uniquement d'enregistrer les victimes de la guerre. Puis, par la suite, elle devint un véritable fichier central d'assistance. Reconnue d'utilité publique, le 22 mars 1921, elle poursuivit désormais un triple but :

Elle recherche d'abord à dépister tous les exploiters de la charité. Elle s'efforce ensuite de soulager de façon efficace les cas particulièrement pitoyables. Elle a surtout créé pour le département de la Seine, un organisme centralisateur, dont les statistiques servent de base aux études et réformes d'entr'aide sociale. Elle groupe en effet l'ensemble des renseignements charitables recueillis sur des milliers de fiches.

Le Fichier central tient donc à jour un répertoire qui fonctionne de la manière suivante :

Les services publics ou les œuvres envoient des feuilles de renseignements sur les familles secourues par eux. Le Fichier établit alors pour chaque cas des fiches, sur lesquelles est mentionné le nom du groupement ou du service intervenant. Il peut donc répondre ensuite aux demandes de renseignements et avertir les œuvres si d'autres personnes s'intéressent à la même famille.

Le Fichier n'est donc pas non plus une œuvre d'assistance directe, pas plus qu'une union d'œuvres. Il permet simplement la communication mutuelle de résultats d'enquêtes. Il réalise ainsi des économies de temps et d'argent.

Comme il le déclare lui-même, " ce n'est pas le catalogue des familles nécessiteuses, c'est le rouage essentiel d'une société bien organisée qui ne veut pas recommencer toujours les mêmes efforts improductifs de résultats ".

L'activité de l'Office central et du Fichier est remarquable et a rendu des services incomparables. Mais si utile qu'elle soit du point de vue de la documentation, elle présente cependant une grave lacune.

Ces organismes, en effet, se sont créés à côté des œuvres, sans s'y superposer. Ils n'ont aucun pouvoir sur elles, aucun moyen d'action, aucune pression sur les institutions récalcitrantes, qui

veulent rester en dehors, qui ne demandent pas de renseignements, qui ne répondent pas aux questions posées.

De même, ils n'ont aucune possibilité d'intervention dans des cas flagrants de mauvaise organisation, ils ne peuvent empêcher, par exemple, l'existence de dix œuvres ayant un but à peu près semblable dans un endroit, alors qu'une autre localité en est complètement dépourvue. L'esprit d'individualisme est en effet malheureusement trop développé, pour que chaque œuvre consente volontairement à se dépouiller au profit d'une autre œuvre, de ses prérogatives d'indépendance.

Aussi non seulement l'Office central et le Fichier ne peuvent agir sur les œuvres qui restent en dehors, mais ils ne peuvent représenter l'initiative privée auprès des pouvoirs publics.



Nous avons jusqu'ici assisté aux tentatives spontanées de coordination pratiquées par les œuvres de bienfaisance privées, qui aboutissaient soit à une union entre elles, soit à la création d'un organisme de cohésion, indépendant d'elles.

Les institutions du service social ont employé des procédés identiques pour parvenir également à cette coopération indispensable.

Les centres sociaux ont réalisé une synthèse des activités sociales sur le plan local.

Le Centre social, en effet, n'est " pas une œuvre à action limitée, à clientèle définie ", comme le disait une de ses inspiratrices, Mlle Bassot. " C'est un terrain de rencontre ", son but est de créer des maisons " où des gens de tout âge, de toute éducation, de tout rang, viennent unir leurs savoirs ou leurs désirs de s'instruire, leur expérience, leur ignorance, dans une amitié vraie, étudier les problèmes communs, travailler à un même but ".

Son objet est donc de fonder des résidences où les individus appartenant aux catégories les plus diverses, puissent se rencontrer, se connaître et améliorer leur sort par une rééducation physique et morale.

Le centre social répond essentiellement au but du service social, qui est moins de soulager momentanément les détreesses que d'en supprimer les raisons d'être.

Donc, pour " développer le mieux-être physique, moral et social de l'individu et de la famille ", comme le dit son manifeste, il fait appel aux activités les plus diverses : œuvres d'enseignement ménager, cours techniques, consultations médicales, consultations sociales données par les travailleuses sociales, colonies de vacances et de scoutisme, cercles d'études, bibliothèques et conférences, etc...

Réunis en fédération, les centres sociaux ont parmi leurs adhérents des œuvres très diverses, qui toutes collaborent à leurs multiples modes d'action. De cette multiplicité même, résulte leur " contact permanent avec les organisations publiques et privées. Le Centre social appuie leurs efforts, s'offre à coordonner leur action, et peut devenir ainsi le vrai foyer de la vie locale ".



Une nouvelle application de l'idée de relation nécessaire entre les œuvres et le public fut réalisée, pour le département de la Seine, par les Permanences d'Entraide sociale.

Celles-ci, fondées en février 1920, sous l'impulsion de M. Cromwell, ont, d'après l'article premier de leurs statuts : " pour but de fournir des informations d'assistance et d'aide sociale et de favoriser l'application des lois y relatives au moyen d'un service permanent de liaison entre les œuvres et institutions d'assistance publique et privée ".

L'article premier indique leurs procédés :

" Elles recueillent des renseignements sur l'organisation et le fonctionnement des œuvres d'assistance; elles tiennent les renseignements recueillis à la disposition des bienfaiteurs, des œuvres et de toute personne s'intéressant à un cas d'assistance; elles indiquent aux intéressés les services publics d'assistance ou les institutions d'aide sociale dont leur cas relève; elles interviennent, s'il y a lieu, tant auprès des services publics que d'assistance privée, etc... "

Comment réalisent-elles cette mission ?

Des secrétaires, qui sont des assistantes sociales mais qui ne sont pas chargées d'enquêtes (celles-ci étant réservées aux assistantes sociales spécialisées), sont installées dans chaque mairie.

Elles constituent des fichiers d'arrondissement, en liaison constante avec le Fichier central (l'œuvre des Permanences d'Entr'aide sociale est en effet en étroite correspondance avec lui). Ces fichiers, divisés en quatre tiroirs : institutions, services familiaux, travail de groupe, province et coordination, permettent de trouver facilement les renseignements demandés. Les secrétaires tiennent les résultats recueillis à la disposition des œuvres.

Les Permanences sont, en effet, en relations directes avec celles-ci et avec les services sociaux. Ainsi la liaison avec l'Office de Protection Maternelle et de l'Enfance de la Seine (O. P. M. E. S.) est-elle automatique, car les assistantes de ce service ont presque toujours une permanence dans le même local que les assistantes d'Entr'aide sociale, et utilisent souvent le même fichier-répertoire.

La liaison avec les unions d'œuvres est aussi assurée du fait que ces assistantes sont toujours secrétaires des unions constituées dans chaque arrondissement. Enfin, comme les Permanences se tiennent dans les mairies, elles peuvent communiquer très facilement avec les bureaux de bienfaisance.

Nous devons ajouter que les Permanences d'Entr'aide sociale ont tenté de réaliser une coordination plus générale de toutes les initiatives privées et de l'État. Nous étudierons cette question dans un prochain chapitre, où nous verrons que si leur projet n'a pas été réalisé, leur rôle comme agent de liaison, au sein du Comité de Service social de la région parisienne, a été maintenu.



Un autre organisme a également joué un rôle important dans la coordination des initiatives privées du service Social, avant de collaborer avec l'État pour développer cette coopération, dans la région parisienne tout au moins. Nous voulons parler du Comité français de Service social, que nous aurons l'occasion de revoir aussi plus loin.

Rappelons ici que, se développant depuis 1927, ce Comité avait pour but : 1° de procurer aux services sociaux, aux institutions

d'assistance et d'aide sociale, ainsi qu'aux personnes qui les composent, le moyen de coordonner leurs efforts.

2° de rendre plus efficace leur collaboration avec les diverses administrations ou services publics d'assistance et toutes les autres institutions d'assistance ou d'aide sociale.

3° de collaborer à la documentation générale concernant le service social en France et à l'étranger.

A cet effet, il organisait des réunions où étaient discutés les différents problèmes en jeu, et il représentait les services sociaux et les institutions d'assistance et d'aide sociale, dans les conférences internationales convoquées par le Comité international de Service social.

Mais depuis 1937, son action sur le plan intérieur se précisait et il voulait surtout alors, comme le disait M. Parisot, son vice-président, le 23 octobre 1937, " établir une liaison pratique et continue entre toutes les forces du service social... assurer de la sorte un groupement cohérent d'éléments isolés, permettant la mise en commun des expériences, l'étude de divers problèmes importants, la recherche de solutions nouvelles... "

Pour cela, comme " on peut aussi coordonner sous le signe de la liberté et de la bonne volonté, avec simple intelligence compréhensive et confiante ", comme le disait Mlle de Hurtado, le 24 Octobre 1937, des tentatives se multiplièrent depuis cette date, pour procéder à la liaison des membres du service social, en organisant de plus en plus fréquemment des réunions de visiteuses, puis d'administrateurs et de hauts fonctionnaires dans des comités directeurs, pour discuter de toutes les questions techniques. En fait, la tâche principale du Comité fut surtout d'aider à mieux répartir le travail entre les assistantes sociales.

Nous aurons l'occasion de voir que tout dernièrement, une section du Comité français de service social a pris en main dans la Seine, l'organisation du service des assistantes sociales.

Après avoir passé en revue ces différents essais de coordination, nous constatons que toutes les tentatives faites jusqu'ici ont

seulement eu pour but d'assurer la liaison. Elles s'efforcent uniquement de permettre une plus grande cohésion entre les activités dispersées, en leur donnant le moyen d'entrer en contact soit entre elles, soit avec l'État.

Mais ces tentatives n'apportent pas de solution au problème que nous avons déjà signalé. Avec qui collaborera l'État, avec quel corps constitué pourra-t-il discuter des questions sociales, et concerter les mesures à prendre ?

Il faut que l'État puisse atteindre toutes les œuvres, si indépendantes soient-elles, il faut donc que celles-ci soient toutes représentées auprès de lui par un organisme qualifié, placé au-dessus d'elles, et non plus juxtaposé, organisme issu d'elles, mais ayant un pouvoir de coercition et de décision générale.

CHAPITRE II

LA COORDINATION PAR L'AUTORITÉ ÉTATIQUE

- ★ Participation des particuliers aux entreprises de l'État :
Bureaux de bienfaisance et conseils supérieurs d'assistance.
- ★ Nécessité d'une intervention plus poussée de l'État.
- ★ La loi du 14 Janvier 1933.
- ★ Circulaires Sellier.
- ★ Circulaires Rucart.

A l'époque où les œuvres commençaient à sentir le besoin d'une liaison plus étroite et d'un contact plus fréquent, l'État comprit également de son côté la nécessité d'entrer en rapport avec l'initiative privée, en matière charitable, car il l'avait à peu près ignorée jusque-là.

En effet, au temps où les œuvres jouissaient du monopole de la bienfaisance, le Gouvernement n'était pas intervenu dans ce domaine, et il avait continué de négliger les réalisations de la bienfaisance privée quand il créa les importants services publics d'assistance.

Cependant, on se rendit bien vite compte que cette négligence était une erreur, et qu'il était nécessaire pour le bien public de vivifier l'administration rigide et routinière par un souffle de l'extérieur.

En effet, de nombreuses applications de ce principe se réalisèrent peu à peu dans tout le cadre gouvernemental. Elles nous font assister ainsi à l'éclosion de services industriels et commerciaux de l'État, gérés par un personnel extérieur à l'administration.

Nous allons passer alors en revue, en matière d'assistance, les tentatives de l'État pour faire participer l'activité privée à la marche des services publics.



La première en date concerne les bureaux de bienfaisance.

Les bureaux de bienfaisance et les bureaux d'assistance assurent, en effet, la collaboration des particuliers et des pouvoirs publics dans le cadre municipal. Ce sont des établissements publics communaux, administrés à la fois par des représentants de l'État et de l'initiative privée.

Les bureaux de bienfaisance, créés le 7 frimaire an V, furent spécialement affectés à la distribution de secours aux indigents valides. Par la suite, la loi du 15 juillet 1893 institua les bureaux d'assistance, chargés de donner des soins aux indigents malades et de jouir des droits et attributions du bureau de bienfaisance dans les communes où celui-ci faisait défaut.

es établissements publics communaux sont administrés par des commissions de sept membres, où est assurée la représentation des particuliers. En effet, présidée par le Maire, cette commission comprend en outre quatre personnes désignées par le Préfet et deux personnes élues par le Conseil Municipal.

Le choix du Préfet et du Conseil n'est subordonné à aucune condition, les femmes mêmes peuvent être élues ou choisies. Bien entendu, le choix doit se porter sur des personnes particulièrement qualifiées, dans la vie privée, pour jouer efficacement un tel rôle.

A Paris, les bureaux de bienfaisance qui existent dans chaque arrondissement, ont une composition différente, puisqu'ils comprennent comme membres de droit les adjoints et conseillers municipaux de l'arrondissement, auxquels s'ajoutent quatre administrateurs par quartier, nommés au choix par le Préfet de la Seine sur une liste proposée par une commission spéciale. Celle-ci est composée du maire, des adjoints, des conseillers municipaux de l'arrondissement et de quatre habitants désignés par le Directeur de l'Assistance publique.

Le but de ces commissions mixtes est donc de faire participer les particuliers à la marche d'établissements publics.



Postérieurement, d'autres prises de contact furent réalisées par des essais de collaboration au moment de la discussion.

C'est ainsi qu'on fit appel à des représentants de l'activité privée pour participer aux travaux de conseils, institués d'une part auprès des ministres compétents, d'autre part sur le plan local auprès des préfets, et qui étaient chargés de donner leur avis sur des questions générales d'assistance et d'hygiène.

Le premier essai de représentation de l'assistance privée fut fait au Conseil supérieur de l'Assistance publique. Celui-ci, créé en 1888, avait été remanié par différents textes, notamment en 1919, qui en avaient fixé la composition, les attributions et son fonctionnement.

Il comprenait des membres de droit, parmi lesquels plusieurs représentants particulièrement qualifiés de l'initiative privée, comme le Président de la Croix-Rouge française, le Président de l'Office central des Œuvres de bienfaisance, le Président du groupe des Unions d'œuvres de Paris, etc..., des membres choisis par le ministre, des délégués des grands corps de l'État, enfin, des représentants élus pour quatre ans, par les établissements publics d'assistance et par les œuvres de bienfaisance privée (ceux-ci au nombre de seize).

Sa mission essentielle était alors, de concert avec les œuvres privées, d'étudier des questions qui lui étaient, soit renvoyées par le ministre, soit soumises par son bureau ou l'un de ses membres, pourvu qu'elles aient intéressé le fonctionnement ou le développement de l'assistance en général.

Ces questions comprenaient donc les manifestations les plus diverses de l'assistance en France. Aussi, en donnant son avis sur les cas qui lui étaient soumis, en étudiant la plupart des lois d'assistance promulguées depuis sa fondation, le Conseil supérieur jouait-il un rôle général de liaison.

D'autres conseils centraux furent institués par la suite, dans un domaine légèrement différent, auxquels furent également appelés des particuliers compétents.

Le Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, créé en 1848, avait été reconstitué en 1902 et remanié en 1906 et 1908. Il comprenait parmi ses 80 membres et ses 24 auditeurs, des représentants du corps médical et des hygiénistes qualifiés. Lui aussi

avait pour mission de donner des avis et de collaborer à la préparation des lois et décrets concernant l'hygiène publique, la médecine, la pharmacie et les eaux minérales.

Enfin, le Conseil supérieur de la Natalité, créé en 1920, doublé du Conseil supérieur de la Protection de l'enfance, pouvait comprendre également parmi ses onze membres, des particuliers désignés par le ministre.

Dans le cadre départemental, la même participation des initiatives privées était assurée aux consultations locales. Elle avait été réalisée au Comité départemental d'Hygiène publique, institué par la loi du 15 février 1902, par trois médecins, un pharmacien, un architecte et un vétérinaire. La commission départementale de la Natalité et de la Protection de l'enfance comprenait nécessairement des pères de famille nombreuses ainsi que d'autres personnes compétentes.

Quant à la Commission départementale de l'Assistance publique et de la bienfaisance privée, créée par un décret du 28 février 1919, modifié par la loi du 14 janvier 1933, comme elle avait pour but de contribuer au rapprochement des services publics et des œuvres privées d'assistance, en donnant des avis et émettant des vœux, elle faisait nécessairement appel également aux représentants de la bienfaisance particulière.

Les relations des pouvoirs publics avec les initiatives privées dans le domaine de l'assistance et de l'hygiène, se trouvaient donc, en fait, jusqu'à ces derniers temps, réduites à peu de chose. Sans doute, elles étaient très utiles, car il est bon de faire pénétrer dans l'administration un souffle du dehors, de permettre aux fonctionnaires de mieux connaître l'esprit des particuliers.

Mais enfin ces rapports étaient insuffisants. Les représentants de la bienfaisance privée étaient bien admis à donner leur avis, à connaître celui des pouvoirs publics ; mais comme ils se trouvaient en minorité dans les conseils, leur opinion n'était pas d'un très grand poids. Enfin, l'Etat ne pouvait leur donner d'instructions, et n'avait pas la possibilité de toucher les œuvres par leur intermédiaire.

D'ailleurs, ces conseils furent supprimés par le décret du

15 octobre 1940 (" J. O. " du 10 novembre) et ils ont été remplacés par les Comités consultatifs : le Comité consultatif d'Hygiène de France et le Comité de l'Assistance en France, où le principe de l'élection est supprimé. Les membres, autres que les fonctionnaires, jugés qualifiés par le ministre pour en faire partie, sont désormais désignés par lui.

Or, l'Etat se trouvait en présence de deux problèmes, qui étaient la conséquence de l'évolution de la société. Ils l'obligèrent à modifier son attitude de quasi-indifférence. D'abord, il parut nécessaire de mieux organiser la vie sociale et dans ce domaine, c'est à l'Etat d'intervenir. Ensuite, il fallut constater que l'Etat est de plus en plus amené à subventionner les œuvres ; or, il est fatal qu'en leur donnant de l'argent, il veuille en contrôler l'emploi.

Reprenons brièvement ces deux aspects de la question : l'Etat, avons-nous dit, doit veiller à une meilleure organisation sociale. Ceci correspond à l'évolution que nous avons déjà signalée de la notion de charité. Les concepts de solidarité et de justice se sont développés à la fin du XIX^e siècle, la transformation de la vie économique et industrielle ayant accentué le déséquilibre social.

Alors, comme on n'a plus voulu simplement soulager les misères, mais en supprimer les causes, il a fallu s'adresser à l'Etat, qui seul a un pouvoir suffisant pour modifier l'ordonnancement juridique du pays.

En effet, si l'Etat, dans les sociétés primitives, se borne à veiller aux besoins essentiels d'ordre et de police, lorsque les besoins se font plus complexes, les rapports entre les individus deviennent également plus difficiles et il doit intervenir pour dire le nouveau droit, pour répartir les nouvelles tâches.

Or, la misère s'est beaucoup accrue en France depuis la guerre de 1914-1918 et surtout depuis la crise mondiale qui éclata vers 1928. Celle-ci contribua à développer, de façon jusqu'alors inconnue en France, la question du chômage et de toutes les souffrances qu'il entraîne.

Le nouveau bouleversement que la guerre actuelle vient de nous

faire subir, a encore accentué le problème de la misère en accroissant à nouveau le nombre des chômeurs et en privant des milliers de personnes, non seulement de leurs salaires, mais encore de leurs foyers et des objets les plus indispensables à la vie de tous les jours.

Puisque les gouvernants, qui détiennent la plus grande force sociale du moment, doivent pourvoir au bien public, ils ont donc l'obligation d'intervenir quand l'état du pays est tel qu'aucun remède passager, qu'aucune action fragmentaire ne peut suffire à y remédier. Leur action consiste alors à créer et développer les services publics et à réglementer l'activité privée afin d'assurer son maximum de rendement.

Ensuite, avons-nous dit, l'Etat subventionne de plus en plus les œuvres privées. Avant 1914, la fortune particulière était considérable en France, et les œuvres pouvaient à peu près faire face à leurs besoins.

Or, depuis la grande guerre, à l'accroissement de la misère, qui appelle une immense augmentation des secours à apporter, correspond un appauvrissement général et la dévalorisation de la monnaie. Alors que la vie devenait de plus en plus chère, les revenus des œuvres diminuaient. Elles se sont alors tournées vers l'Etat, qui ne pouvait s'en désintéresser, puisque si elles disparaissaient, leurs assistés retombaient à la charge des services publics, déjà accablés de besogne.

Il a donc dû venir secourir les œuvres, comme il est allé renflouer les entreprises commerciales d'intérêt primordial. Mais, puisqu'il finançait les œuvres, il a voulu nécessairement contrôler l'emploi des fonds. Pour faciliter cette surveillance, il a provoqué des groupements d'œuvres, grâce auxquels sa tâche était simplifiée, car ils étudiaient les demandes de subventions de leurs membres, et assurent eux-mêmes un premier contrôle. Les unions d'œuvres, dont le cadre fut repris en 1936 (les premières remontant à 1905) sont constituées uniquement par des œuvres subventionnées.

Ainsi, d'une part l'Etat doit contrôler les œuvres pour vérifier l'usage des subventions, d'autre part, il doit coordonner l'action sociale. C'est à ce double but que répondent les diverses mesures

prises depuis ces dernières années, et qui ont abouti à la reconstitution du Secours National.



Nous devons d'abord rappeler que l'Etat, soucieux d'assurer une coordination et une unification plus poussée dans son sein même, pratiqua peu à peu la centralisation des différents services publics d'action sociale.

C'est ainsi que fut créé en 1920, le Ministère de l'Hygiène, chargé de grouper tous les services d'hygiène, rattachés antérieurement soit à l'Assistance Publique de Paris, donc à la Préfecture de la Seine, soit au Ministère de l'Intérieur.

Ce Ministère, qui devint le Ministère de la Santé publique, fut supprimé en 1924, et réuni alors au Ministère du Travail. Il reprit son autonomie en 1930 et put ainsi assurer la liaison de tous les services publics de santé et d'hygiène.

Les mesures prises par la suite et que nous allons passer en revue, furent généralement dues à l'initiative du Ministre de la Santé publique. Cependant, elles sont loin de concerner uniquement l'hygiène, puisqu'elles visent les œuvres de bienfaisance privée quelles qu'elles soient.

En effet, la distinction que nous avons signalée entre la bienfaisance et le service social n'a été qu'entrevue par l'Etat. Les textes comportent, en général, peu de classification de ce genre. Dans l'ensemble d'ailleurs, ils se soucient davantage de la coordination des œuvres charitables que de l'organisation du service social.

Rappelons donc tout d'abord que nous entendons par bienfaisance, la charité pratiquée pour soulager un cas particulier de misère, que l'hygiène comporte des mesures sanitaires applicables à tous les individus, quelle que soit leur situation de fortune, et que le service social, inspiré de la nouvelle notion d'assistance, vise à une meilleure organisation de la société, en permettant le relèvement définitif de l'individu. Il veut en effet " relever son niveau d'existence, s'efforcer d'assurer sa sécurité contre la maladie et tout facteur d'ordre physique, d'ordre moral

et d'ordre économique et social, susceptible de porter atteinte dans sa vie, son travail, ses loisirs, et son épanouissement et son bonheur " (1).

Les assistantes sociales sont l'un des agents de beaucoup les plus efficaces de ce service social, en contact incessant avec les individus et les familles, qu'elles visitent à domicile. Elles cherchent à en faire l'éducation sociale et à les mieux armer pour la vie.

Une fois ces principes posés, nous allons étudier chronologiquement les mesures de contrôle et de coordination prises par l'Etat.

La loi du 14 janvier 1933(modifiée par un décret-loi du 17 juin 1938) s'intitule " loi relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privée ". Ce titre est au premier abord trop général, car elle ne concerne que les établissements " créés par des particuliers ou des associations, soit laïques, soit religieuses, en vue d'hospitaliser des enfants mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes ou des vieillards " (article premier).

Mais dans ce champ d'application restreint, était développé officiellement pour la première fois le principe que l'Etat " doit remplir un double but de contrôle et de collaboration " (2).

Nous ne pensons mieux faire que de citer un passage de la circulaire du 28 juillet 1938, qui précise bien l'esprit nouveau apporté dans les relations des pouvoirs publics avec la bienfaisance privée : " ... un compromis s'est réalisé ensuite entre les partisans de la liberté de la bienfaisance privée et ceux du contrôle de l'Etat, et le texte voté a été conçu dans l'esprit de large conciliation, en vue d'établir, entre l'administration et la bienfaisance privée, des rapports de collaboration féconde. Il ne doit donc pas avoir pour résultat d'entraver la charité privée ".

Le contrôle, assuré par une déclaration à la mairie, vingt jours avant l'ouverture de l'établissement, par des conditions de capacité, et des règles obligatoires de fonctionnement, " n'a pas

(1) Rapport Parisot, Congrès du Comité français de Service social, 23 octobre 1937.

(2) Circulaire ministérielle du 28 juillet 1938.

seulement pour but de faire respecter les dispositions législatives et réglementaires édictées en faveur des assistés, mais il doit s'efforcer d'encourager les œuvres saines, et de signaler à l'attention des pouvoirs publics, les organisations qui seraient dans l'impossibilité d'assurer aux assistés un secours efficace, ou qui, sous couvert de philanthropie, ne poursuivraient que des fins mercantiles ".

Ainsi, nous voyons, à côté de l'idée de surveillance, la notion de la nécessité de la connaissance mutuelle, mais dégagée cette fois par l'Etat : " une collaboration étroite pourra alors s'établir utilement entre les œuvres charitables dignes de ce nom, et l'administration, afin d'assurer la coordination de toutes les bonnes volontés dans un but commun : le soulagement de la misère ".

D'ailleurs " en contre-partie des obligations imposées dorénavant aux établissements privés et aux œuvres de bienfaisance, la loi du 14 janvier 1933 accorde la possibilité aux associations simplement déclarées, de recevoir des dons et legs dans les conditions réservées jusqu'ici aux associations reconnues d'utilité publique ", après autorisation du Conseil d'Etat.



Si cette loi n'institue de façon précise un contrôle que pour certains établissements de bienfaisance, elle a cependant, dans son article 26, décidé le remplacement de la Commission départementale, qui fonctionnait depuis 1919, par un organisme chargé d'une mission plus générale :

" Il est constitué, dans chaque département, un conseil départemental de l'assistance publique et privée, chargé d'examiner toutes les questions qui lui sont soumises pour avis, par le préfet, et de statuer sur les affaires contentieuses introduites devant lui, conformément à la présente loi. Il sera fait appel à son concours pour faciliter la coordination des efforts de l'action publique et des œuvres privées. "

Il comprend, parmi ses membres, cinq représentants des œuvres de bienfaisance privée, dont trois sont élus par les présidents des œuvres de bienfaisance reconnues d'utilité publique, et

deux par les présidents des œuvres de bienfaisance déclarées, ayant au moins deux ans d'existence.

Les attributions du conseil sont diverses, puisqu'elles comportent la surveillance des établissements d'hospitalisation privée et des œuvres de placement de mineurs, la faculté de donner un avis sur le tarif des prix de journées d'hospitalisation, ou sur la réduction d'office des charges de fondations hospitalières, et surtout le rôle de coordination.

Cependant, si l'on recherche les résultats de l'activité de ce Conseil, d'après le rapport de l'Inspection générale des services administratifs pour 1936, et d'après une enquête auprès des Préfets, établie par une circulaire ministérielle du 24 février 1939, qui a procuré 62 réponses, on s'aperçoit qu'ils sont à peu près inexistantes.

En effet, d'après les statistiques fournies, on constate (1) que les réunions des conseils ne se sont pas tenues régulièrement, malgré la création d'une commission permanente (2) et que même dans certains départements, les conseils n'ont eu aucune activité.

En matière de coordination, qui est la seule qui nous intéresse, " il semble ", dit Monsieur Aubert Lefas, " qu'il n'y ait guère que deux conseils départementaux, ceux de la Seine et du Calvados, qui aient exercé leur activité dans ce domaine ".

Le Préfet du Calvados, seul, avait au Conseil, " personnellement exposé... les buts que poursuivait la loi du 14 janvier 1933 par l'institution de ce conseil, en vue du développement des rapports entre la bienfaisance privée et l'assistance publique, la bienfaisance privée étant plus spécialement désignée pour s'exercer dans le domaine de l'assistance facultative ", et seul, il avait eu " le sentiment que peu à peu le conseil de l'Assistance publique et privée permettra de développer favorablement des rapports qui, au début, étaient empreints d'une certaine réserve... "

Quelles sont donc les causes de cet échec ?

(1) Rapport Aubert Lefas, " Revue des Etablissements de Bienfaisance ", oct. 1939.

(2) Article 23 du décret du 26 mars 1934.

Suivant l'opinion générale " le conseil ne peut exercer d'action coordinatrice en raison de l'existence même " des organismes institués par les circulaires du ministre de la Santé publique, des 26 août et 26 septembre 1936.

Quel est donc le rôle réservé à ceux-ci ?



Le but poursuivi par M. Sellier, lorsqu'il devint ministre de la Santé publique, en 1936, fut, comme il le dit lui-même, de pratiquer " une politique vigoureuse d'organisation sanitaire de la nation " par " la mise en ordre des multiples initiatives publiques et privées qui se sont développées antérieurement, sans plan ni méthode, sur les différentes parties du territoire " (1)

A cette idée de rationalisation de l'organisation sociale, se rattachait celle du contrôle nécessaire sur les subventions accordées par l'État. " Le défaut de coordination est éminemment préjudiciable au rendement technique et financier d'organismes qui tirent, directement ou indirectement, dans une proportion de plus en plus considérable, leurs ressources des fonds publics " (2).

Ces circulaires des 26 août et 26 septembre, complétées par celles des 26 novembre 1936 et 26 février 1937 (3) devaient donc procéder à une organisation administrative et technique, à l'aménagement du département, et à la coordination du service social.

La circulaire du 26 août décide en conséquence qu'il ne sera attribué de subventions qu'aux œuvres affiliées aux Offices Départementaux d'Hygiène Sociale. Des sections spécialisées de ces organismes seront chargées d'instruire les demandes de fonds, et d'en effectuer la répartition.

Si l'Office n'existe pas dans le département, il doit être alors institué une commission départementale de coordination sanitaire et sociale qui en a les attributions. Celle-ci fut, en fait, créée

(1) Circulaire ministérielle, 26 septembre 1936, " J. O. " 3 octobre 1936.

(2) Circulaire ministérielle, 26 août 1936, " J. O. " 28 août 1936.

(3) Circulaires ministérielles 26 novembre 1936 et 26 février 1937, " J. O. " 8 avril 1937.

partout sous le nom de Comité Départemental de Coordination sanitaire et sociale.

Ce comité est chargé " de définir la politique de prévention sanitaire et sociale ", il instruit les demandes de fonds, et donne son avis sur la création, l'aménagement ou le fonctionnement des œuvres sollicitieuses. Il répartit enfin les subventions.

La circulaire du 26 septembre 1936 rappelle que le comité doit servir " de filtrage pour tout concours de l'État ". Aucune subvention ne doit être accordée sans avis motivé de celui-ci. Il doit opposer un refus absolu aux œuvres qui n'accepteraient pas de s'incorporer dans un plan général de protection sanitaire et sociale, et qui ne présenteraient pas les garanties techniques nécessaires.

Enfin, celle du 26 février 1937, qui précise les rapports de l'État avec les collectivités publiques, pour l'octroi des subventions aux œuvres, rappelle encore que " dans le but de réaliser la coordination des efforts de ces diverses collectivités, ou des établissements publics et des institutions d'hygiène et d'assistance sociale ", chaque demande de contribution doit être présentée à la Section permanente du Comité départemental de coordination sanitaire et sociale.

Elle indique de façon définitive la marche à suivre : tout service public ou institution privée demandant une subvention doit remplir un questionnaire. Ces états qui doivent renseigner sur leurs activités, sont transmis, après avis du préfet, de l'inspecteur départemental d'Hygiène, et de la section permanente. Enfin, toute œuvre subventionnée doit soumettre dans les trois mois suivant la clôture de chaque exercice, un rapport technique à une assemblée générale régulièrement tenue, et un procès-verbal de cette assemblée doit être joint à la demande de subvention.

Afin que le Comité Départemental de Coordination puisse jouer de façon équitable ce rôle de répartiteur et de censeur, il est présidé par le préfet, et comprend d'une part des délégués des principaux organismes assurant la protection de la santé publique et remédiant aux fléaux sociaux — membres des institutions privées et du corps médical — ainsi que des représentants des

Assurances sociales, d'autre part des fonctionnaires des services publics et des membres des commissions administratives des hôpitaux.

Il ne suffisait pas cependant de contrôler les institutions subventionnées. Il fallait coordonner leurs activités. La circulaire du 26 août précise qu'il faut " inviter les œuvres sollicitieuses à constituer une Union départementale des institutions privées de protection de la santé publique et de l'assistance sociale ".

La circulaire du 26 septembre développe particulièrement l'idée de la nécessité d'une coopération poussée entre les œuvres et l'État. Elle précise qu'il importait tout de suite " pour assurer le maximum de rendement matériel et moral aux institutions actuellement existantes ", " de fédérer en unions départementales, sous le contrôle des préfets, l'ensemble des institutions privées de protection de la santé publique et d'assistance sociale, travaillant avec le concours financier de l'État ", ou d'autres collectivités publiques et " d'organiser au sein d'un comité départemental de coordination sanitaire et sociale la collaboration étroite des institutions publiques et privées en vue d'assurer avec le minimum de charges financières, le maximum utile d'efficacité ".

Cette circulaire faisait alors savoir le sens qu'elle entendait donner à cette coordination. Celle-ci consiste, en effet, selon elle, en l'application des lois de prophylaxie et de protection sociale.

Le comité départemental doit essentiellement " animer " les œuvres, mais il n'exerce jamais d'activité en lieu et place des institutions. Il doit délimiter leurs champs d'action, pour cela faire l'inventaire des œuvres existantes et de leurs ressources et supprimer les doubles emplois.

En conséquence, il doit préparer " l'organisation unique " du service social, pour éviter les multiplications des visites d'infirmières et d'assistantes sociales. Là se trouve cependant " le seul point sur lequel il pourrait exercer une action effective, en prenant à son compte, et sous sa direction, la création d'un service social départemental, utilisant les infirmières et assistantes en service ".

Un décret du 20 juin 1937 instituait un comité central de coordi-

nation au Ministère de la Santé publique, mais il n'eut qu'un très faible rôle à jouer,

Une circulaire ministérielle, due à M. Rucart, en date du 21 août 1939 prévoyait enfin " en raison de la gravité des circonstances " de nouvelles mesures de coordination (1). Nous aurons à examiner celles-ci dans le prochain chapitre, car elles ne reçurent d'exécution vraiment efficace que dans le département de la Seine.

D'autres mesures avaient été prises, concernant plus particulièrement la protection de l'enfance.

Le "Journal Officiel" du 21 septembre 1937 publiait à ce sujet une circulaire contenant des prescriptions pour la surveillance médicale des enfants assistés et protégés, et préconisant la coordination de l'activité des médecins, des inspecteurs d'hygiène, des infirmières et des membres des institutions privées, sur lesquels devait être institué un contrôle médico-social.

Un décret en date du 17 novembre 1939, pris sur le rapport détaillé du ministre de la Santé publique, M. Marc Rucart, modifiait les articles 99 et 100 du décret du 29 juillet 1939, ayant également pour objet la protection de l'enfance, mais en donnant à ce terme un sens large, puisque l'enfance comprend désormais toute la période d'obligation scolaire.

Ces deux décrets, qui constataient la nécessité " d'une coordination des textes, relatifs à la protection de la maternité et de l'enfance ", ne créaient pas de nouvelle organisation sociale. Ils prévoyaient seulement l'institution dans chaque département " de service concernant la protection de la maternité et de l'enfance ", à l'instar de celui de la Seine, pour lutter en particulier " contre la mortalité infantile ".

Le Conseil d'État était en définitive chargé de présenter au Gouvernement un projet de " codification de toutes les dispositions relatives à la protection de l'enfance ". Mais rien ne put être réalisé pendant la guerre.

(1) " J. O. " 15 septembre 1939.

A la lecture de ces textes, qui rappellent d'anciennes préoccupations, longuement rappelées par M. Voigt, le 27 mai 1938, dans son discours à la séance commémorative du cinquantenaire du conseil de l'Assistance publique, on pourrait croire que les champs d'action du conseil départemental de l'assistance publique et privée, et du comité départemental de coordination sanitaire et social, soient bien délimités.

La circulaire Sellier, du 26 septembre 1936, précise en effet que le rôle de coordination ne peut être joué par le conseil départemental. Dans son idée, celui-ci doit se cantonner dans le domaine de l'assistance proprement dite, et le comité de coordination doit s'occuper de l'action médico-sociale, puisqu'il vise à la protection de la santé publique et qu'il doit assurer, comme le dit M. Aubert Lefas " une judicieuse répartition de l'équipement sanitaire sur toute l'étendue du territoire ".

En réalité il en fut autrement.

Nous avons vu les conseils départementaux se plaindre d'être suppléés par les comités départementaux. C'est qu'en effet, surtout en province, les œuvres ne sont pas toujours suffisamment spécialisées, pour que des organismes, ayant des missions aussi voisines, puissent en faire la discrimination.

De plus, leur recrutement " conduit surtout dans les départements d'importance moyenne ou faible, où les élites sont peu nombreuses, à faire appel à peu près aux mêmes personnalités " (1).

Ceci présente de graves inconvénients. Comme le faisait observer le préfet d'Ille-et-Vilaine, ces personnes " sollicitées à trop de reprises, n'apportent finalement à chaque organisme qu'une collaboration limitée ".

L'enquête prescrite par la circulaire du 24 février 1939 fait ressortir d'autres défauts : trop d'organes délibérants coexistent, dont les avis sur des matières à peu près identiques, ne sont pas toujours semblables.

(1) Rapport Lefas, op. cit.

Le grave reproche, en effet, qui peut être fait à ces différentes réalisations, c'est de se juxtaposer les unes aux autres, sans faire disparaître les organismes créés antérieurement et apparus insuffisants. De là, un accroissement forcé de formalités, des embouteillages, des lacunes, des rivalités nuisibles.

Mais l'impression d'échec qui ressort de ces diverses tentatives de coordination, ne vient pas seulement de là.

Elle est due surtout à l'état d'esprit dans lequel elles furent conçues et réalisées. Trop rapidement préparées, en effet, ces mesures, cependant intéressantes, furent prises sous un ministère dont la tendance politique faisait craindre la partialité. On était amené nécessairement à redouter pour elles le sort d'autres mesures sociales dont l'application se révélait pénible et même néfaste.

Aussi, la plupart des œuvres intéressées, par méfiance, se dérobaient aux injonctions ministérielles. Le caractère obligatoire et quasi officiel donné par elles aux unions d'œuvres, fit accuser celles-ci de monopole.

Une circulaire du 16 septembre 1937 essaya bien d'apaiser l'opinion en précisant qu'elles étaient des groupements purement privés, ne jouissant d'aucun monopole, pour la répartition des subventions. En fait, elles ne réussirent pas à prospérer.

D'ailleurs, l'application des circulaires Sellier n'avait pas non plus été activement poussée par l'Administration. Nous avons vu les préfets négliger souvent les réunions. Les services publics, en effet, n'étaient pas préparés à s'occuper du problème social. Le cadre administratif ne lui convenait pas et les agents de l'État, inadaptés à ces difficultés d'un nouvel ordre, ne se sont que très peu occupés de cette question.

Ainsi, les efforts tentés se sont heurtés à une apathie générale, de la part de l'Administration, qui avait tendance à contrôler plutôt qu'à guider, et de la part des œuvres, qui redoutaient, d'ailleurs à juste titre, qu'en faisant des appels de plus en plus fréquents au concours de l'État, elles ne finissent par se trouver placées sous une surveillance accablante des autorités publiques.

Les décrets Rucart, en 1939, cherchèrent à exercer une action plus énergique, à montrer une compréhension plus vaste. Mais seul, le département de la Seine nous offre le spectacle d'une heureuse application des mesures sociales, application facilitée par des tentatives et réalisations antérieures, que des décrets récents n'ont fait qu'accentuer.

CHAPITRE III

UNIFICATION DU SERVICE SOCIAL DE LA RÉGION PARISIENNE

- ★ Un premier essai : l'O. P. M. E. S.
- ★ Les Permanences d'entr'aide sociale et leur comité consultatif.
- ★ Le Comité départemental de service social de la Seine et son fonctionnement.
- ★ Développement depuis juin 1940 du service des assistantes sociales.
- ★ Réalisation du service social de la région parisienne en Octobre 1940.

JUSQU'À ces derniers temps, le département de la Seine était le seul à présenter une organisation assez poussée du service social.

Celui-ci, nous l'avons vu, est tout particulièrement représenté par les assistantes sociales personnellement qualifiées, qui pénètrent dans les familles ou qui sont rattachées à des groupements, pour apporter aux individus l'aide matérielle, physique et morale dont ils ont besoin, ainsi que les principes éducatifs dans les domaines de l'hygiène, de l'économie ménagère et de la vie familiale.

La coordination n'était pas cependant recherchée uniquement dans ce domaine et la Commission d'étude et de coordination, chargée en 1938 par le ministre de la Santé publique, de faire des enquêtes dans Paris, avait reconnu que l'effort à déployer pouvait être désigné sous le terme général d'aide sociale de façon à ce qu'il puisse comprendre à la fois le domaine de la protection de la santé et de l'hygiène, l'assistance publique et la bienfaisance privée, ainsi que la prévoyance sociale.

La collaboration des œuvres avait été réalisées plus facilement à Paris qu'ailleurs. Les principaux organismes de liaison, dont nous avons parlé, Office central des Œuvres de bienfaisance, Unions d'œuvres, Fichier central, ayant leur siège à Paris, y déployaient nécessairement l'essentiel de leurs activités.

Les services sociaux s'y étaient aussi particulièrement développés,

sous la protection des pouvoirs publics (assistance publique, services d'hygiène, anti-tuberculeux et sanitaire, etc...) ou sous celle des institutions privées. Ils étaient tous resté spécialisés, leurs assistantes étant affectées à des catégories d'individus déterminés, soit par leur origine professionnelle, soit par leurs caractéristiques physiologiques, soit encore suivant des conditions locales définies.



La question de l'aménagement du service social dans la Seine doit être précédée pourtant d'une brève étude sur l'Office de Protection de la Maternité et de l'Enfance de la Seine, l'O. P. M. E. S.

Le problème de l'enfance, en effet, a toujours suscité un nombre considérable d'initiatives charitables, aussi l'insuffisance des résultats obtenus provenait-elle " non du manque de moyens, mais du manque de technique et de coordination des moyens ", comme le disait M^{lle} de Hurtado.

Des essais de coordination des œuvres privées dans ce domaine avaient été tentés, il y a dix ans environ, pour la région parisienne, par le Comité d'entente " Natalité, Famille, Éducation ", à une époque où le Conseil général de la Seine et le Conseil municipal émettaient des vœux favorables à la constitution d'un office départemental de l'enfance.

En 1931, se constituait l'Office de la Protection Maternelle et Infantile : O. P. M. I., qui devenait l'O. P. M. E. S. peu après. Il était entièrement " basé sur la collaboration entre les initiatives privées et les pouvoirs publics ". C'était, en effet, une association déclarée, conformément à la loi de 1901, qui se rattachait au Comité national de l'Enfance (reconnu d'utilité publique). L'O. P. M. E. S. comprenait des représentants des pouvoirs publics, des services semi-officiels et des œuvres privées.

Son financement était assuré par la Caisse de Compensation de la Région Parisienne, des caisses d'Assurances sociales et des subventions des collectivités publiques.

L'O. P. M. E. S. était d'abord chargé du service de maternité des Assurances sociales. Mais il ne voulait pas être seulement

" un organisme exclusif s'imposant par ses méthodes propres ". En conséquence, il s'est efforcé, dans le domaine de la maternité et de l'enfance, " d'être le pivot central autour duquel se concentre peu à peu l'action de tous ceux qui assurent la protection sanitaire et sociale de l'enfance ".

Aussi, après avoir assuré la cohésion des activités par des réunions de chefs de services sociaux, et de directrices d'œuvres, il fut procédé à la division de Paris en 20 secteurs d'arrondissement et de la banlieue en 70 secteurs.

Dans chacun, des assistantes sociales étaient chargées de la répartition des familles entre les services médicaux et surtout de la surveillance des mères et des enfants qu'aucune œuvre n'a pris en charge. Le travail de liaison entre les différentes communes de la Seine était activement poussé.

Ce bref résumé du rôle de l'O. P. M. E. S. nous montre qu'il était tout désigné pour tenir une place d'importance capitale dans le service social de la région parisienne.



La nécessité de l'aménagement de celui-ci se faisait sentir en effet depuis longtemps. La coordination entre les grands services sociaux devait être réalisée, car le problème était toujours le même : il fallait pouvoir atteindre tous les " économiquement faibles " sans que les visiteuses déjà si chargées de besogne soient plusieurs à accomplir le même travail, ou au contraire, laissent de côté par ignorance des cas intéressants.

Tous ceux qui s'intéressaient à cette question reconnaissaient cette nécessité et préconisaient l'emploi d'une méthode de liberté et d'initiative conforme à nos traditions. C'est en ce sens que furent orientées les réalisations de la région parisienne.

Un premier essai général de collaboration dans la Seine avait été conçu par les Permanences d'entr'aide sociale, dès 1935. A cette date, M. de Fontenay réunissait, en effet, un Comité de coordination, dont la directrice des Permanences était secrétaire.

Mais certaines difficultés s'étant élevées au sujet du rôle exact

des Permanences, M. de Fontenay demanda l'établissement d'une Commission d'étude, comprenant à la fois des représentants des œuvres privées : Unions d'œuvres, Fichier central, Croix-Rouge, Office central des Œuvres de bienfaisance, etc. : des services sociaux de la Seine : Office pour la Protection de la Maternité et de l'Enfance (O. P. M. E. S.), Office départemental des victimes de la guerre et des Pupilles de la nation de la Seine. Assurances sociales, Service social à l'hôpital, Service social de la Caisse de compensation de la région parisienne, etc. ; des fonctionnaires de l'Assistance publique et de l'Office public d'hygiène sociale.

Cette commission, sous la présidence de M. Franceschini, se réunit les 27 avril et 15 mai 1936. En reconnaissant la nécessité de coordonner, elle prévoyait de confier cette mission à un organe unique : les Permanences.

Le docteur Hazemann rédigea alors un " Rapport sur l'utilisation et la réorganisation des Permanences d'entr'aide sociale " (1) qu'il soumit, le 18 juin 1936, au Comité de coordination présidé par M. de Fontenay.

Ce rapport prévoyait la réalisation de la coordination par trois échelons :

Trois groupements, celui des Services sociaux, celui des Unions d'œuvres, celui des Offices de documentation et de liaison, prépareraient le travail technique, et étudieraient le fonctionnement de chacun de leurs membres " par rapport à la collaboration générale ". Ils transmettraient leur travail au Comité de coordination déjà créé, devant réunir alors des représentants des services sociaux, des œuvres charitables et des administrations publiques.

L'agent local d'exécution serait la Permanence d'entr'aide sociale.

Le Dr Hazemann constatait en effet que le Comité de coordination avait recherché " les exigences et les désirs des œuvres et services sociaux au sujet de l'instrument d'exécution que les permanences constituent pour cette collaboration ".

(1) Communiqué par Mme Planiol Trélat, présidente des P. E. S.

Il faisait remarquer alors l'intérêt présenté par ce service pour jouer un semblable rôle : "L'administration désire pouvoir s'appuyer sur elles pour obtenir des enquêtes précises, des renseignements..." et établir une liaison étroite entre secours " officiels et secours de la bienfaisance privée ".

Les caisses d'assurances sociales ont toujours utilisé les assistantes des Permanences pour renseigner les gens et distribuer les imprimés. Les services sociaux " ont exprimé le désir que les Permanences d'entr'aide sociale établissent un lien étroit entre leurs assistantes ".

Les œuvres privées veulent " trouver près de l'assistante des Permanences la documentation dont elles ont besoin, et leur confier le soin de faire effectuer des enquêtes... de les guider dans des cas embarrassants ".

Enfin, " services sociaux et œuvres privées insistent sur le fait que pour être pleinement efficace, le rôle des Permanences d'entr'aide sociale doit rester strictement indépendant à l'égard des administrations et des services publics ".

Le rapport, pour conclure, étudiait en détail le fonctionnement des Permanences.

Mais à cette date survenaient les circulaires Sellier, qui venaient confier à un autre organisme le rôle de coordination envisagé par le Comité présidé par M. de Fontenay. L'activité de celui-ci n'était pas cependant inutile.

Sous le nom de " Comité consultatif des Permanences " (il devait changer de nom pour éviter les confusions), il poursuivait ses réunions " en vue de la mise au point du travail de coordination d'ensemble autour des Permanences " (1).

Le plan de travail, adopté par lui en 1937, était mis en vigueur dans toutes les mairies de Paris, et l'action des Permanences continuait à se développer.

(1) Voir à ce sujet le rapport de Mme Planiol Trelat, sur les Permanences d'Entr'aide sociale et la Coordination, " Revue des Etablissements de Bienfaisance ", décembre 1938.

Nous n'avons pas à rappeler ici comment fut pratiquée la centralisation, par arrondissements, des renseignements recueillis, en liaison avec le Fichier central. Constatons simplement que toute œuvre désirant une enquête à Paris, envoie le questionnaire, établi suivant un modèle unique, à l'assistante des Permanences d'entr'aide sociale de la mairie de l'assisté.

Une fois les renseignements pris, la feuille remplie par le service social qui a la famille en charge, retourne à la Permanence, qui l'adresse en réponse à l'œuvre.

Les services sociaux de la Seine doivent donc tenir les Permanences au courant de leur activité. De plus, le rôle d'agent local des assurances sociales, leurs rapports avec le Service social à l'hôpital et la Caisse de compensation de la région parisienne, leur permet d'organiser des liaisons avec d'autres grands services sociaux de la Seine : Service social de l'Enfance en danger moral, Allocations familiales, Office pour la Protection de la maternité et de l'Enfance.

Aussi, malgré l'activité du Comité de coordination sanitaire et sociale (circulaires Sellier), les Permanences présentaient un intérêt si évident que vers juillet 1938, des renseignements étaient demandés directement par le ministère de la Santé publique à diverses Permanences et une enquête était entreprise par lui, dans les 10^e et 19^e arrondissements de Paris, "pour y faire l'inventaire de leurs organisations sociales ou médico-sociales, en fonction de leur peuplement et de leurs diverses caractéristiques " (1).

Les assistantes des Permanences d'entr'aide sociale de ces arrondissements préparèrent des tableaux exposant les ressources existantes, tandis que des rapports particuliers, destinés à servir de base aux discussions des réunions de la commission d'étude et de coordination dans les 10^e et 19^e arrondissements, furent rédigés par des membres des différents services sociaux de la Seine.

La Commission tint sa première réunion le 8 septembre 1938 ;

(1) Assemblée générale des P. E. S. du 15 juin 1939, rapport de la présidente, Mme Planiol Trelat.

la séance fut ouverte par le ministre lui-même et la présidence fut confiée à M. Bemzibra. M. Voigt était nommé rapporteur général.

Dans son rapport du 29 novembre, celui-ci soulignait que la Commission avait pour but de proposer une méthode d'action qui viserait, " en respectant l'autonomie " de chacun, " et en évitant l'absorption, soit par la collectivité, soit par telle ou telle d'entre elles ", à " mieux ordonner les efforts... à procurer... une aide plus complète, à réduire la multiplicité des enquêtes, si souvent préjudiciable ".

Le but de la Commission était donc d'aider les œuvres à mieux collaborer, sans qu'il soit question à ce moment-là d'organiser un service officiel parmi elles. Elle insistait longuement enfin sur la nécessité de " rattacher aussi directement que possible l'une à l'autre les questions relatives à la santé physique... et l'étude des questions relatives à la santé morale ".

S'inspirant des rapports de MM. Voigt et Hazemann, adoptés en 1936 par le Comité français de Service social, en vue d'une conférence internationale tenue à Londres, " elle a souligné l'intérêt qu'il lui paraît y avoir à déployer de plus en plus tout effort susceptible de créer une sorte de mentalité de la santé physique et morale ".

En ce qui concernait la coordination des efforts, elle réclamait " l'élaboration d'un plan d'ensemble dans lequel chaque service, institution ou œuvre d'aide sociale, aurait désormais sa place marquée et son rôle à remplir bien défini, conforme au but qu'il poursuit, et l'application d'une rigoureuse méthode d'action générale qui s'imposait ".

La Commission préconisait alors la division de l'arrondissement en secteurs, pour assurer une meilleure répartition du travail et demandait au préfet de reconnaître les Permanences d'entr'aide sociale comme bureaux centralisateurs " pour faire fonction de service permanent d'aide sociale, unique dans l'arrondissement, siégeant à la mairie... à caractère administratif, ne faisant lui-même aucune enquête sur les individus ou les familles ".

La désignation unanime de cette institution pour remplir cet office avait été faite en effet à la réunion du 5 septembre 1938.

Les avis à ce sujet des comités de coordination sanitaire et sociale et du Conseil départemental de l'Assistance publique et privée, furent rendus les 25 et 26 avril 1939 et en conséquence, le préfet de la Seine écrivait, le 19 mai 1939, à M. de Fontenay, afin de lui faire savoir que " les Permanences étaient agréées pour assurer provisoirement à Paris, sous la dénomination de Secrétariat Permanent d'Assistance sociale, la coordination des efforts des institutions publiques et privées, concourant à l'assistance et à la lutte contre les fléaux sociaux " (1).

A cette lettre était joint un projet de circulaire, qui fut adressé par la suite aux œuvres, et qui émanait de M. Franceschini, directeur, à la Préfecture de la Seine, de l'Hygiène, du Travail et de la Prévoyance sociale.

Cette circulaire préfectorale est intéressante, parce qu'elle dégage nettement les idées générales que nous avons signalées à la base de la politique actuelle de l'Etat en cette matière.

En effet, elle reconnaît que " par suite des circonstances économiques et la diminution des ressources qu'elles peuvent attendre aussi bien de la charité privée que des budgets publics, il est plus que jamais indispensable que toutes les institutions concourant à l'assistance et à la lutte contre les fléaux sociaux ne s'ignorent pas, mais conjuguent au contraire de plus en plus leurs efforts ainsi qu'elles se sont déjà efforcées de le faire en créant des unions d'œuvres et en groupant parfois leurs services sociaux ".

" C'est pourquoi, dans le but de mieux assurer la coordination des institutions d'assistance publiques et privées de la capitale, M. le ministre de la Santé publique et M. le ministre de l'Intérieur ont estimé qu'il y aurait intérêt à agréer officiellement l'institution dite Permanence d'entr'aide sociale, dont le siège social est 13 bis, rue de Monceau (8^e), pour assurer le fonctionnement, dans chacune des mairies de Paris, d'un secrétariat permanent d'aide sociale ".

(1) Rapport Mme Planiol, assemblée du 15 juin 1939.

Cependant, cette méthode de coordination ne fut pas directement appliquée. La guerre, en effet, survenait sur ces entre-faites et les pouvoirs publics, recherchant alors à accélérer les mesures décidées, envisageaient de donner eux-mêmes une nouvelle impulsion à la politique d'aide sociale.

Une circulaire Rucart, déjà citée, en date du 31 août 1939, prévoyait en conséquence la création, dans chaque chef-lieu de département, d'un Comité départemental de service social, composé, comme toujours, " des représentants de tous les services publics et des institutions privées, exerçant leur activité soit dans le domaine de l'assistance, soit dans le domaine sanitaire et social " (1).

Constatons, une fois de plus, à ce sujet, la confusion établie par l'Etat entre ces différentes formes de l'action sociale.

A ce comité seraient rattachés d'autres comités, dans chaque ville importante du département. " Son objet principal serait de coordonner les efforts de protection, d'aide et de service social particulièrement urgents dans les circonstances actuelles. "

Son rôle serait donc surtout de venir en aide aux victimes civiles de la guerre, puisqu'il devait notamment assurer " des mesures de protection et de surveillance sanitaire des enfants et adultes, hébergés ou transitant le département ", " d'organiser ou améliorer le service des gares ", de veiller à la prophylaxie et de prévenir les épidémies, d'accorder des secours en nature et en argent, de contrôler l'alimentation en eau potable.

Cette circulaire ne reçut d'application vraiment efficace que dans la Seine. Un arrêté interministériel du 21 septembre 1939, " vu la circulaire ministérielle du 31 août 1939 en ce qui concerne la coordination d'action du service social dans le cadre départemental ", instituait en effet " dans le département de la Seine un Comité départemental de service social ", dont l'objet était de " coordonner les activités des services publics et des institutions ou œuvres privées d'hygiène et d'assistance " (2). Ce

(1) " J. O. " du 15 septembre 1939.

(2) " J. O. " du 21 octobre 1939.

comité héritait alors des attributions du Comité de coordination sanitaire et sociale, qui se trouvait désormais sans objet.

Le décret prévoyait l'organisation et le fonctionnement du Service de coordination d'action dans la Seine :

Une secrétaire, visiteuse ou assistante sociale, doit toujours se tenir dans chaque mairie de Paris et dans chaque chef-lieu de canton de banlieue. Le département doit être divisé en " secteurs d'activité sociale ", chaque secteur étant confié à une assistante sociale polyvalente fournie par les services publics ou les œuvres privées.

Le comité avait à donner des directives générales et à établir des règlements-types. Il devait fixer les conditions dans lesquelles les " œuvres privées ou publiques, participant à la coordination, mettent les assistantes ou les infirmières à sa disposition ".

Le décret prévoyait alors que cette participation des travailleuses privées à l'œuvre sociale, devait être réglée par le comité. Celui-ci, en effet, aurait à tenir compte du droit de contrôle et de la responsabilité de l'employeur, c'est-à-dire de l'œuvre qui les fournit, ainsi que des questions de discipline, de rémunération, d'avancement et d'indemnisation.

Rappelons en passant, puisque le décret nous parle d'assistantes polyvalentes, ce que nous entendons par ce terme ; la coordination actuelle repose en effet sur cette idée nouvelle.

Ainsi que le dit le docteur Hazemann, c'est un " composé de médecine sociale, de technique sanitaire, d'assistance matérielle et éducative " qu'on se propose de réunir entre les mains d'une seule visiteuse familiale, la spécialisation intervenant après s'il y a lieu.

Pour reprendre la comparaison de M^{lle} de Hurtado, aux journées du Comité français de Service social, l'assistante spécialisée est comparable au spécialiste appelé par le médecin consultant, en l'espèce l'assistante polyvalente. Cette notion de polyvalence des travailleuses sociales a semblé indispensable,

et a été reprise par les autres réalisations du Service social de la Seine.

Etudions maintenant de plus près le fonctionnement du Comité départemental de Service social. Nous voyons d'après son règlement intérieur, entré en application le 1^{er} décembre 1939, que " l'action du Comité s'exerce au profit à la fois de la population qui réside sur l'ensemble du territoire de la ville de Paris et du département de la Seine, et de celle qui y est domiciliée, mais qui s'en trouve momentanément éloignée " (article premier).

Ainsi, les réfugiés parisiens, parfois accompagnés des assistantes sociales qui les avaient pris en charge, continuèrent pendant la guerre à bénéficier des mesures prescrites dans la Seine.

Le Comité, divisé en trois sections, pour Paris, la banlieue et la partie administrative, siégeait à la Préfecture de la Seine. Les secrétariats administratifs des trois sections résidaient, le premier à l'administration générale de l'Assistance publique à Paris, le deuxième à la Caisse interdépartementale des assurances sociales de Seine et Seine-et-Oise, le troisième à la Préfecture de la Seine, direction de l'Hygiène, du Travail et de la Prévoyance sociale, ceci toujours afin d'assurer une coordination plus poussée entre tous les services.

Le Service de coordination d'action du comité était réparti entre des comités locaux dénommés comités techniques du Service social de la Seine.

Ils doivent rendre compte de leurs travaux à la section dont ils relèvent et sont composés de quinze membres choisis dans l'arrondissement ou le canton, parmi les représentants les plus qualifiés des institutions privées ou services sociaux. " Les comités locaux désignent chacun parmi les techniciennes des principaux services sociaux de l'arrondissement ou du canton " (art. 9) une secrétaire-déléguée technique du service social.

Ces secrétaires reçoivent des directives et rendent compte de leurs activités à des membres du Comité central, chargés de " diriger et surveiller le fonctionnement du service de coor-

dination d'action " et appelés " délégués à la Direction technique du Service social du département de la Seine " (leur désignation étant prévue à l'article 4 du règlement).

Le Service de coordination d'action est donc organisé par secteurs, il est confié dans chacun à une assistante de secteur, choisie de préférence parmi les assistantes familiales polyvalentes.

Donc, trois échelons parmi les travailleuses sociales : les assistantes de secteur — auxiliaires des secrétaires déléguées techniques — sont sous leur contrôle, celles-ci étant elles-même placées sous celui des déléguées techniques.

La constitution des comités techniques locaux de la ville de Paris fut réalisée le 19 janvier 1940 et le préfet de la Seine adressait, le 7 février 1940, une circulaire aux maires de Paris, en vue de leur faire connaître l'organisation prévue pour la capitale.

Il insistait sur " le rôle important réservé ... à une visiteuse ou assistante sociale... dénommée secrétaire-déléguée technique du Service social de l'arrondissement, et à des assistantes de secteurs, auxiliaires de la précédente ".

Il rappelait que " le personnel des secrétaires-déléguées et des assistantes de secteur à nommer pourrait aisément être trouvé parmi celui actuellement en fonction dans les principales institutions d'assistante ou de service social ", et qu'il ne devait pas être créé d'emplois nouveaux. Il fallait, en effet, conformément aux principes du décret, utiliser les travailleuses sociales privées et ne pas établir un corps d'assistantes fonctionnaires.

L'idée prédominante qui se dégage de cette réalisation est donc le souci d'organiser un plan d'action rationnelle " où le service social ne serait plus solidaire des questions économiques ou physiologiques mouvantes ", mais où l'assistante serait chargée de subvenir à tous les besoins signalés dans un secteur géographique, quels que soient la profession, la maladie ou les besoins de l'individu et ceci sans limite de temps ou de forme.

Les assistantes s'étant jusque-là consacrées à des catégories définies de malades, d'indigents ou de travailleurs, on avait

alors constaté que des circonstances fortuites pouvaient tout à coup empêcher des individus, ne faisant plus partie de la catégorie mentionnée, de continuer à subir leur action. Cela s'était particulièrement révélé en 1937 et 1938, au plus fort de la crise de chômage, lorsque des travailleurs ayant reçu toute l'aide des services sociaux des caisses d'allocations familiales ou des services sociaux patronaux, se sont trouvés soudain privés de leur salaire et en même temps de la surveillance médico-sociale des assistantes attachées à leur organisation industrielle.

On peut alors comparer l'assistante familiale de secteur au gardien de la paix, chargé dans une circonférence géographique limitée, d'étendre sa tutelle sur tous ceux qui en auraient besoin, ceci sans exclure bien entendu les assistantes spécialisées.

Cette notion capitale est à la base de toutes les réformes qui suivirent.

Le rôle des permanences d'entr'aide sociale en tant que secrétariat d'aide sociale était donc supprimé, du fait de l'organisation du Comité de coordination d'action, mais elles restent chargées de la coordination d'information " et ces deux coordinations ont besoin l'une de l'autre, elles doivent se compléter et un même esprit de collaboration confiante les animera toujours " (1).



Mais il apparut bientôt que les assistantes spécialisées pouvaient difficilement abandonner les règles qui avaient dirigé leur travail jusqu'alors, et dont le maintien s'avérait souvent nécessaire.

D'autre part, le nombre de celles dont les fonctions permettaient l'adaptation au travail de secteur, était nettement insuffisant pour couvrir tous les besoins; les études poursuivies par le comité avaient prouvé, en effet, que les assistantes sociales, au nombre de 1.800 environ dans la Seine, se répartissaient le travail de façon très inégale, sans parvenir à satisfaire à toutes les demandes.

Il fallut bien créer un corps nouveau d'assistantes, et on aboutit

(1) Rapport Mme Planiol, Assemblée générale du 14 mars 1940.

ainsi à la formation du Service social de la région parisienne, qui est né d'un arrêté préfectoral du 12 juin 1940.

Il se révélait, en effet, dit le "Bulletin municipal de la Ville de Paris", en date du 9 juillet 1940, que du fait de la guerre, beaucoup d'œuvres sociales ou charitables s'étaient trouvées subitement en difficulté.

" Il importait de parer sans retard à la situation et en premier lieu de coordonner très fortement tous les efforts et toutes les bonnes volontés qui s'offraient. "

Les services sociaux restreints demeurés à Paris, à la veille de l'occupation, éprouvaient le besoin de se grouper. Aussi, le préfet de la Seine réunissait-il, sous l'autorité du directeur de l'Hygiène, du Travail et de la Prévoyance sociale, "toutes les assistantes sociales restées à Paris, et groupées dans le Comité français de Service social et les trois associations de la Croix-Rouge française".

Ces assistantes étaient, en effet, " libérées de leurs services d'usines, ou de leurs œuvres privées, momentanément désorganisées", ce bien elles faisaient partie des services sociaux de la Seine : caisses de compensation, caisses d'assurances sociales, Office de Protection de la Maternité et de l'Enfance, Service social à l'hôpital, Permanences d'entr'aide sociale, etc...

Grâce à cet arrêté, qui établissait une étroite entente entre les assistantes et infirmières restant à Paris, on put organiser rapidement des groupements de secteurs sous l'autorité de l'assistante la plus qualifiée. Ces groupements géographiques, imposant des assistantes polyvalentes, étaient d'ailleurs indispensables du fait des difficultés de la circulation qui obligeaient à recourir " à une méthode de travail par secteur restreint ".

Des déléguées techniques furent alors désignées pour chaque arrondissement de Paris et pour chaque commune de banlieue. Elles furent chargées " du recensement des besoins et des ressources de chaque secteur, de la répartition des effectifs, de l'organisation du travail. "

Une tâche immense fut alors accomplie pour réorganiser égale-

ment les services sociaux dans les départements limitrophes, pour envoyer des infirmières dans des hôpitaux abandonnés, pour assurer le ravitaillement des réfugiés et des camps de prisonniers.

Puis un accord intervint, en octobre 1940, entre la Préfecture de la Seine et le Comité français de service social, pour préparer la réalisation du service social de la région parisienne, les premiers fonds devant être fournis par la Préfecture, par l'union des Caisses d'assurances sociales et par des subventions de l'État.

Au point de vue juridique, l'interdiction actuelle de constituer de nouvelles associations déclarées, conduisit, afin de donner la personnalité morale et l'existence légale au service social de la région parisienne, à charger une section détachée du comité Français de Service social, de diriger ce nouveau service, avec l'aide d'un Comité de coordination, et sous l'autorité du préfet de la Seine.

Au point de vue pratique, ce service social s'établit à la fois comme une fédération des services sociaux adhérents et comme un corps d'assistantes sociales, agissant par ses propres moyens.

Au point de vue administratif, enfin, le Service social de la région parisienne, section du Comité français de service social, est chargé dans le département de la Seine, de réaliser la coordination suivant les arrêtés ministériels et en conformité avec eux.

Nous avons assez longuement exposé la coordination du Service social de la région parisienne. Celui-ci présente en effet une importance considérable, étant donné, d'une part la tâche particulièrement lourde qu'il doit assumer dans les circonstances présentes et, d'autre part, l'exemple qu'il fournit d'une réalisation très poussée de l'union de tous les efforts sur des bases précises.

Toute cette action s'est effectuée au cours des dernières années. Elle n'a pas cependant présenté toujours une parfaite continuité de vues. Il semble que les accords entre tous les groupements intéressés aient été difficiles à réaliser. Ceci doit en consé-

quence nous laisser peu d'illusion sur la possibilité de parvenir à une parfaite union dans tous les domaines de l'action sociale.

Mais si cette coordination révèle un progrès certain sur l'état antérieur de la situation, on pourrait lui reprocher cependant d'avoir peut-être sacrifié certaines initiatives d'organismes moins importants, et de tendre vers un service qui présenterait des analogies vraisemblablement fâcheuses avec les services publics.

Il y a là sans doute un certain danger.

Un autre inconvénient provient de la diminution de la rapidité des décisions, qui est, rappelons-le, un des grands avantages de l'initiative privée.

CONCLUSION

SI nous voulons résumer les notions dégagées dans les précédents chapitres, nous constatons, actuellement, l'amplification du problème de la coordination, déjà entrevu dès la fin du XIX^e siècle.

La première difficulté, nous l'avons dit, était de remédier à l'individualisme excessif des œuvres, qui risquait d'aboutir à l'anarchie. Les premiers efforts ont donc été tentés pour parer à la dispersion des forces, pour créer un lien matériel et moral entre les groupements charitables, les services publics, les bienfaiteurs et les assistés. Mais les organismes de liaison se sont à leur tour multipliés, souvent avec un esprit trop différent, et parfois sans contact avec des institutions indépendantes.

L'État est bien intervenu pour tâcher d'imposer des vues d'ensemble, mais surtout en fait pour contrôler l'emploi des subventions, de jour en jour plus importantes. Il a même trop bien réussi dans cette voie, puisque l'on peut craindre l'assujettissement des œuvres au dispensateur de fonds.

Pour le reste, son rôle de guide, sa mission d'impulsion a échoué, par suite de l'organisation même des cadres administratifs et de l'indifférence des fonctionnaires pour les questions sociales. L'esprit général se prêtait mal d'ailleurs à ces essais, car en effet bien des gens ne sont pas encore habitués à considérer l'intérêt vital de ceux-ci.

A mesure que se superposaient les organes nouveaux, le problème restait cependant le même. Que faire, pour unir les œuvres, sans qu'aucune d'elles ne l'emporte sur les autres ? Comment leur permettre de vivre ? Que faire pour réduire

le contrôle de l'État à la stricte surveillance financière, en l'empêchant d'annihiler l'autonomie des institutions charitables, en le faisant ménager et respecter l'initiative privée ?

Rappelons le souhait déjà émis au XIX^e siècle par M. Beauffreton, de l'établissement d'une " représentation de la charité privée, qui sans être elle-même une œuvre, pût servir d'intermédiaire entre les œuvres et l'assistance publique ".

Cette notion d'intermédiaire, d'écran entre les groupements de bienfaisance privée, et les pouvoirs publics, semblait de plus en plus indispensable ; il fallait créer un organe au-dessus des œuvres cette fois, qui eût le pouvoir de transmettre les directives et les secours de l'État, tout en n'étant pas une émanation de l'État. Il paraissait tous les jours plus nécessaire d'organiser sur des bases nouvelles l'action sociale.

Si nous comparons d'ailleurs ce problème de l'action sociale avec d'autres problèmes qui se sont déjà posés dans l'activité privée, nous voyons que le syndicat, issu de la profession, donc de même nature, représente tous ses membres auprès des pouvoirs publics. L'État peut donc, par son intermédiaire, toucher toutes les activités et collaborer avec elles.

Ce " syndicat " analogue des œuvres, qui devait coordonner toutes les institutions éparpillées, leur imposer une discipline nécessaire et les représenter auprès des gouvernants, se révélait donc indispensable. Et c'était à l'État de l'imposer.

En effet, comme le dit M. Geny, " l'État doit à sa situation dominante au sommet de la hiérarchie des institutions nationales et à la perfection de sa constitution organique, d'assumer la tâche de coordination qui s'impose. Seul, en pratique, il dispose des moyens propres à définir ou du moins à faire observer les limites qui isolent les uns des autres les divers régimes de droit " (1).

Nous allons donc étudier les relations de l'État et des particuliers dans le domaine de l'action sociale, mais sur ce nouveau plan, relations qui doivent non plus être basées sur un antagonisme initial, mais bien au contraire sur la compréhension mutuelle, sur une parfaite identité de vues et de modalités d'action.

(1) GénY, op. cit., page 67.

DEUXIÈME PARTIE

LE SECOURS NATIONAL

ET SON STATUT JURIDIQUE

TITRE I

**Recherche d'un cadre juridique
approprié**

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

- ★ Reconstitution du Secours national, comme intermédiaire entre les œuvres et l'État.
- ★ Sa mission actuelle : résoudre la question financière, coordonner les efforts, improviser des secours directs.
- ★ Nécessité de le doter d'un cadre juridique souple.

POUR hâter l'organisation de l'action sociale, pour manifester l'esprit nouveau qui s'affirmait, pour parer aux nécessités qui n'échappaient plus à personne, l'État a reconstitué, en 1939, le Secours National de l'autre guerre.

Il en a modifié toutefois les statuts et le fonctionnement, afin d'en faire un organisme tout différent, propre à servir d'intermédiaire entre lui et les initiatives privées. Le Secours National primitif se trouvait ainsi amplement dépassé. Son rôle, ses moyens d'action étaient devenus insuffisants.

En effet, en 1914, le Secours National avait pour objet essentiel de faire appel à la générosité publique. Il cherchait alors à grouper autour de lui les œuvres charitables, dont il voulait faire " l'union sacrée ". Son existence était, en quelque sorte, le symbole de cette union générale, la manifestation tangible du regroupement de toutes les forces pour parer aux misères communes. Son rôle, rempli d'ailleurs avec une réelle efficacité, se bornait là.

Il ne représentait pas les œuvres, il ne cherchait pas à les grouper en corps constitué, ni à leur imposer des directives, ou à en contrôler la marche : il avait surtout à leur transmettre les fonds recueillis. Il procédait donc sans aucun plan général d'action, sans aucune technique propre, sans vue d'ensemble.

Le Secours National reconstitué représentait tout autre chose. Si l'on n'a pas créé de toutes pièces un organisme nouveau, si l'on a repris l'ancienne formule, tout au moins extérieurement,

c'est qu'il semblait possible, à la faveur de ce nom symbolique, en souvenir de l'union qu'il avait assurée, et des succès remportés par ses appels, de constituer sur des bases anciennes une réalisation nouvelle, de fonder sous son égide un corps nouveau, intermédiaire entre l'État et les initiatives privées.

Une triple mission incombait dès le début de la guerre au nouveau Secours National il lui fallait résoudre la question financière, coordonner les efforts, et improviser des secours directs en cas de nécessité.

Il était indispensable, en premier lieu, de parer au problème financier. L'État ne pouvait se désintéresser des questions posées par la diminution des ressources des œuvres et l'augmentation de la misère.

Mais son intervention directe menaçait la liberté des entreprises. Le Secours National est donc l'intermédiaire indispensable ; il n'a pas seulement comme celui de 1914, le privilège de recueillir les souscriptions, dons et legs des particuliers, il peut recevoir aussi directement des fonds de l'État, fonds qu'il est chargé de transmettre aux œuvres.

C'est lui qui assure alors le contrôle de l'emploi des subventions, jouissant pour cela de prérogatives particulières, mais, comme il reste malgré tout une entreprise privée, les œuvres n'ont pas à redouter une mainmise de sa part ni une ingérence trop poussée dans leur activité.

Donc, le fait d'être l'agent intermédiaire — non plus seulement comme en 1914, entre un public de plus en plus ruiné, et les œuvres, mais aussi entre celles-ci et l'État, principal dispensateur de fonds — lui permet de subvenir aux besoins de l'initiative privée en ménageant sa liberté.

Les deux autres missions du Secours National n'avaient même pas été envisagées en 1914 ; elles constituaient des innovations dues aux nouveaux problèmes sociaux.

Placé comme un écran entre l'État et les œuvres, il semblait alors désigné pour être l'instrument parfait de la collaboration souhaitée. Il pouvait éviter, et l'éparpillement des efforts et une

analogie trop poussée entre les services sociaux et les services publics.

Si nous reprenons la comparaison du problème social et du problème professionnel, cet organisme devait remplir les conditions voulues pour être le " syndicat " des œuvres chargé de leurs intérêts, et les représentant devant les pouvoirs publics. Comme la profession organisée règle la production et prend des mesures générales, concernant tous ses membres, le Secours National était amené désormais à réglementer l'action sociale, pour assurer une meilleure répartition du travail, et le développement des œuvres viables.

Là ne se bornait pas son rôle. Il fut en effet conduit à compléter l'initiative privée, lorsque celle-ci présentait des lacunes que les services publics ne pouvaient combler. Il a ainsi procédé à d'importantes réalisations dont aucune œuvre n'aurait pu venir à bout.

Son activité eut lieu de s'exercer particulièrement dans le domaine de l'assistance aux réfugiés, principalement à partir de mai 1940. Aucune entreprise charitable ne se trouvait à ce moment-là en possibilité de suffire aux besoins considérables et imprévisibles qui se révélaient à la fois sur tous les points du territoire.

Le Secours National ne devait plus seulement agir comme intermédiaire et comme facteur de coordination, mais procéder lui-même à l'organisation d'un service de secours, agissant par ses méthodes propres, tout en restant bien entendu autant que possible en liaison avec toutes les œuvres.

Nous verrons qu'il institua alors, aussi bien en province qu'à Paris, des services dans les gares, des cantines et des centres d'hébergement, dont il dut assurer ou compléter le ravitaillement. Il dut aussi prendre en charge le transport des réfugiés, et organiser en conséquence, au départ de Paris, des convois de camions. Procédant lui-même au rassemblement du matériel indispensable, literies, vêtements, couvertures, vaisselle, etc..., il dut fonder directement des ouvroirs, des centres de vestiaires et même des magasins de secours.

Par la suite, il fallait s'occuper de l'avenir des réfugiés. Ceux-ci étaient en si grand nombre qu'aucune initiative privée ne pouvait

les prendre en charge ; les allocations de l'État les empêchaient seulement de mourir de faim, sans amener de solution au problème de leur amélioration de vie. Il était indispensable d'assurer leur sort et de les reclasser, et pour cela d'organiser la reprise du travail, de créer des jardins ouvriers, etc...

Mais ceci nécessitait un plan concerté, une politique générale et des moyens d'action qu'aucune initiative privée ne pouvait jusqu'ici envisager. Pour réaliser ce programme, il fallait donc un organisme présentant les possibilités d'action d'une très grosse entreprise, doté de ressources considérables, et d'une organisation très développée. Mais il devait toutefois agir comme une initiative privée.

En conséquence, il n'avait pas à respecter les règles administratives, il devait supprimer les longues formalités, prendre des décisions rapides, pouvoir choisir les cas intéressants et pour ceux-ci, adapter l'assistance procurée aux besoins à satisfaire.

Il fallait donc, pour mener à bien cette tâche, que le Secours National fût pourvu d'un cadre juridique très souple, lui permettant de s'adapter aisément, et de garder la liberté d'intervention de l'initiative privée, tout en jouissant des prérogatives dont n'avait bénéficié jusqu'ici aucune œuvre, même reconnue d'utilité publique.

Le Secours National se trouve, en effet, par son origine et par la volonté de ceux qui l'ont reconstitué, une entreprise privée, il ne peut donc être assimilé aux services publics, et ses méthodes de fonctionnement doivent nécessairement différer.

Cependant l'idée d'utilité publique, de nécessité générale qui est à sa base, rendait indispensable une organisation toute particulière, et la reconnaissance de droits refusés à l'initiative privée ordinaire.

Ceci explique la formule originale, donnée au Secours National, afin d'assurer par l'existence d'un statut plus souple, une pleine efficacité à son action sociale.

C'est qu'en l'occurrence, son initiative est tellement essentielle au bien de l'État, que l'intérêt public se confond avec elle.

CHAPITRE PREMIER

INITIATIVE PRIVÉE ET INTÉRÊT PUBLIC

- ★ Les établissements publics, les établissements reconnus d'utilité publique. Distinction jurisprudentielle.
- ★ Nécessité d'une catégorie intermédiaire : les entreprises semi-publique ou d'intérêt général.
- ★ L'Arrêt Vézia.

LE concept d'utilité générale présente actuellement un intérêt tout particulier, par l'application qu'on en fait désormais à une nouvelle catégorie d'activités.

On s'est préoccupé, en effet, ces derniers temps, de trouver un lien entre les services publics, institués pour la collectivité, et les grandes entreprises privées, que leur ampleur et leur intérêt général y apparentent.

Cette notion est le terme actuel d'une longue évolution dont l'origine remonte à la rédaction du Code civil, et dont le développement est dû à l'activité prétorienne du Conseil d'État. C'est lui qui a peu à peu précisé les catégories distinctes : établissements publics, établissements reconnus d'utilité publique, pour y ajouter maintenant celle des entreprises semi-publiques.

Le Code civil, en effet, semble différencier mal les établissements publics et ceux d'utilité publique. Sans doute, à l'article 121, à propos des hypothèques légales, il parle de celle de l'État et de celle des " établissements publics " sur les biens des receveurs et administrateurs comptables, et dans l'article 910, à propos des donations entre vifs ou par testaments, il soumet celles-ci à une autorisation quand elles sont faites " au profit des hospices, des pauvres d'une commune ou d'un établissement d'utilité publique, " mais nulle part il ne procède à un classement effectif des activités, et ne semble les différencier expressément.

Cette distinction s'est faite lentement au cours du XIX^e siècle,

grâce à la jurisprudence du Conseil d'État. En effet, la difficulté ne provenait pas des faits, car ces deux catégories distinctes coexistaient dès l'origine, mais elle était due à un flottement dans la terminologie, qui faisait employer concurremment le même terme pour des institutions différentes.

Au début, les établissements d'utilité publique tiraient en effet leur origine non d'un acte législatif, mais de la jurisprudence administrative. Puis sous Charles X, des ordonnances exceptionnelles ont conféré à des associations privées la même capacité qu'à certains services publics, doués d'une personnalité distincte. En fait, c'était, comme le dit M. Berthelemy, " des services publics auxiliaires sans caractère officiel, et sans attache administrative ", d'où cette imprécision entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique (1).

Le Conseil d'État s'est efforcé de distinguer alors l'origine publique des premiers et le caractère privé des seconds, qui rendent seulement à la collectivité des services privés, et dont la nature est tout autre.

Ainsi est-il reconnu maintenant que l'établissement public est une entreprise douée de la personnalité morale, créée pour gérer un service public. En principe, il jouit des prérogatives particulières de la puissance publique et il fonctionne suivant un régime juridique spécial, en restant directement sous l'autorité des gouvernants.

Au contraire, l'association reconnue d'utilité publique est une entreprise privée, qui, sauf exceptions, est régie par le droit privé, mais à laquelle l'État a reconnu officiellement un caractère d'intérêt général, cette reconnaissance conduisant en fait à une extension de sa capacité, notamment pour recevoir des dons et legs.

Le Conseil d'État eut à préciser ces notions en 1856, à propos des caisses d'épargne privées, qui étaient donc des établissements particuliers, fonctionnant avec le concours de l'Administration. La question fut de nouveau posée dans bien des cas, notamment en 1885 pour les Chambres de Commerce. Au XX^e siècle, d'autres

(1) Berthélemy, " Traité de droit administratif ".

arrêts tentèrent de poser les principes de la distinction à faire : arrêts Caisse des écoles, arrêt Pichot, etc...

De ces arrêts, il ressort que les règles différentes de fonctionnement, de comptabilité, de surveillance, de régime juridique, ne sont pas toujours un critérium suffisant pour distinguer ces deux catégories d'activités et qu'en conséquence on doit s'attacher essentiellement, quand on le peut, à rechercher l'origine de l'entreprise, pour en déterminer la nature.

La loi n'avait d'ailleurs consacré la distinction que depuis la seconde moitié du XX^e siècle.

Il faut attendre en effet la loi du 20 février 1862, sur les prêts consentis par le Crédit Foncier, qui reconnaît la possibilité d'en faire aux " établissements religieux et de bienfaisance, dûment autorisés, et à tous les autres établissements reconnus d'utilité publique ", pour constater que cette notion s'applique officiellement à des entreprises essentiellement privées comme les œuvres de bienfaisance.

La loi du 14 avril 1893, sur les Sociétés de Prévoyance indigènes, déclarait celles-ci établissements d'utilité publique, tout en reconnaissant leur caractère privé. La loi du 30 novembre 1894 confirmait ces principes : les Comités d'Habitations à Bon Marché pouvaient recevoir des subventions des collectivités, dans les conditions prescrites par l'article 910 du Code Civil, pour les associations d'utilité publique. La loi de 1898, enfin, sur les Sociétés de Secours Mutuels, achevait de reconnaître la distinction.



Cependant, celle-ci bien qu'elle fût si nettement établie que personne ne la discutait plus, a bientôt semblé trop tranchée.

D'ailleurs, certaines entreprises privées, qui n'étaient pas reconnues d'utilité publique, étaient également pourvues d'un régime particulier, voisin de celui des établissements publics, et se trouvaient jouir de certaines prérogatives de la puissance publique telles les exploitations de mines ou d'eaux thermales, puis d'énergie électrique.

Le fonctionnement de ces activités privées est reconnu d'une

telle importance pour la collectivité qu'il est soumis à une surveillance étroite de l'État, mais en contre-partie, il leur est accordé des privilèges analogues à ceux des services publics : expropriation, occupation temporaire, etc...

D'autres groupements, comme les associations syndicales de propriétaires, quand elles sont autorisées ou forcées, sont déclarées établissements publics, bien que ce soit des personnes morales de droit privé (1).

C'est donc que dans le domaine de l'intérêt général, il se forme une autre catégorie d'entreprises, dues à l'initiative privée, comme les associations reconnues d'utilité publique, mais ayant une importance encore plus grande pour la collectivité et dotées en conséquence des caractéristiques des services publics.

Comme le disait autrefois M. Hauriou, il y avait là " le germe d'une séparation à organiser entre l'administration publique et l'administration d'intérêt public et d'un équilibre dont les conséquences pourraient être fécondes. Dans l'administration d'intérêt public, figureraient toutes les œuvres dues à l'initiative individuelle : les établissements, les fondations, les sociétés de secours mutuels, les sociétés de prévoyance, les syndicats professionnels eux-mêmes. L'administration d'intérêt public pourrait soulager de certaines tâches l'administration publique, collaborer avec elle pour certains autres " (2).

En résumé, il existait deux domaines juridiques nettement tranchés, celui de la vie publique et celui de la vie privée. Dans le secteur privé, rentraient toutes les entreprises dues à l'initiative des particuliers. Celles-ci présentent certes un intérêt pour la collectivité, sinon elles n'auraient pas de raison d'être, mais à l'intérieur de cette collectivité, elles ne touchent qu'un nombre restreint de personnes.

Le secteur public, qui s'est amplifié considérablement au cours du siècle dernier, est dominé, lui, par l'idée d'utilité publique, s'étendant alors à la collectivité tout entière. Cette notion d'intérêt général prédominante pousse l'État à agir lorsque les besoins

(1) Arrêt Tribunal des Conflits, 2 décembre 1897, commune de Génicac.

(2) Hauriou, op. cit., page 398.

de la communauté l'exigent, et à créer des services publics, pour parer à la carence de l'initiative privée.

Dans ces conditions, c'est bien au Gouvernement d'intervenir, car non seulement il a seul les moyens de le faire, mais encore, il en a l'obligation.

La coexistence de ces deux secteurs est donc nécessaire. Seulement, elle présentait jusqu'ici l'inconvénient d'aboutir à une simple juxtaposition, sans aucune interpénétration : chacun restait absolument étranger à l'autre. Sans doute, en pratique, l'État intervient souvent pour contrôler l'initiative privée, et réciproquement des particuliers sont appelés à participer à la marche des affaires publiques.

Mais cette collaboration reste due à des conditions particulières, à des cas d'espèce.

Aussi une formule plus souple s'est-elle dégagée qui, en étendant le champ d'action de l'utilité générale, en le faisant pénétrer dans la sphère privée, aboutit à une collaboration plus efficace des activités publiques et privées.



Cette formule a été reconnue pour la première fois, par la Jurisprudence dans l'arrêt Vézia (1).

Cet arrêt fut rendu par le Conseil d'État, le 20 décembre 1935, sur les conclusions de M. le commissaire de Gouvernement Latournerie (2).

Dans cet arrêt, la société Vézia demandait l'annulation, pour illégalité, d'un décret du 9 novembre 1933 qui avait accordé aux sociétés de prévoyance indigènes — sorte de syndicats agricoles à services multiples, créées dans les colonies par la loi de 1893 — des attributions d'ordre coopératif, et notamment le droit d'organiser la vente des produits de leurs adhérents. Il leur reconnaissait en outre des prérogatives de puissance publique, en

(1) Sirey, 1937-3-6.

(2) Revue droit public, 1936, page 118.

l'espèce la possibilité d'exproprier les immeubles nécessaires à leur fonctionnement, par l'intermédiaire de la colonie (1).

Le Conseil d'État fut amené à rechercher la nature particulière des sociétés de prévoyance. La société requérante reconnaissait en effet elle-même que si celles-ci sont des sociétés privées, elles sont pourvues cependant de prérogatives exorbitantes du droit commun : ce ne sont pas de simples associations reconnues d'utilité publique, puisqu'elles peuvent imposer l'adhésion obligatoire et qu'elles jouissent de la faculté d'expropriation.

Le commissaire du Gouvernement rechercha alors longuement à préciser leur nature.

Nous avons vu qu'en cas de doute sur la nature juridique d'un établissement, on s'attache d'abord à l'origine des entreprises. La loi de 1893 reconnaissait bien aux sociétés de prévoyance un caractère privé, mais d'autres actes législatifs étaient intervenus depuis pour réglementer leur activité, et semblaient ne plus reconnaître clairement leur nature. Aussi ce critère dans ce cas tout particulier, n'était pas assez sûr et ce fut ailleurs qu'il fallut chercher les distinctions à établir.

Les sociétés de prévoyance étaient-elles des établissements publics ? Tout au moins, l'étaient-elles devenues ?

Un établissement public gère un service administratif, celui-ci

(1) Si nous résumons les arguments développés par la société requérante, nous nous trouvons en présence d'une alternative : ou bien la société de prévoyance est un service public, elle ne peut alors " sans sortir des limites de ses attributions et porter une atteinte illégitime à la liberté du commerce, s'immiscer dans les activités économiques que le libre jeu des affaires privées suffit à assurer convenablement ". En effet, la réglementation effectuée par un service public dans ce domaine, équivaldrait à un quasi-monopole qui porterait atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, prescrite par la loi le Chapelier. Le décret l'instituant serait donc illégal. Ou bien la société de prévoyance est une entreprise privée (c'est bien ce qui semble ressortir de la loi de 1893 et du décret de 1910). Alors, si nous avons affaire à une activité privée, elle ne peut pas jouir des prérogatives de la puissance publique, telles que le droit d'exproprier ou d'obliger les gens à y adhérer. D'ailleurs, si l'on se conforme à cette deuxième hypothèse, le décret de 1933 est nul aussi sur le premier point, car l'organisation de ces sociétés privées est faite " sur des bases si exceptionnelles que la légalité de leur activité doit s'apprécier non d'après les règles applicables aux groupes privés, mais sur celles des services publics ", et nous retombons alors dans l'idée de monopole. Cette existence de monopole, faisons-le remarquer, ne fut pas reconnue par le Conseil d'Etat.

étant une " conjugaison de l'idée d'utilité publique et de celle de puissance publique ". Aussi est-il administré par des fonctionnaires et alimenté par des deniers publics. Mais ce qui le caractérise surtout, c'est le fait d'être soumis à un régime juridique spécial. Là devait se trouver, dans ce cas, la possibilité de discrimination.

En effet, le contentieux d'un service public est toujours administratif. Il n'existe que peu d'exceptions, dues à la nature du litige. Seuls, les services commerciaux et industrialisés de l'État relèvent des tribunaux judiciaires.

Or, les sociétés de prévoyance n'ont pas pour but de gérer des services industriels ou commerciaux. L'article 10 du décret du 4 juillet 1919 leur attribue cependant formellement le contentieux judiciaire. D'après M. Latournerie, cette dernière prescription, jointe aux autres présomptions, permettrait de refuser aux sociétés de prévoyance le caractère d'établissements publics.

Mais on leur refusait aussi celui d'association reconnue d'utilité publique. Le commissaire du Gouvernement concluait alors qu'elles faisaient partie d'une catégorie intermédiaire.

Suivant lui, en effet, il ne faut plus classer les activités en activités publiques et activités privées, celles-ci étant elles-mêmes partagées en associations d'utilité publique et associations purement privées.

En réalité, il existe trois types distincts : " elles constituent en effet ou bien un service public, ou bien un service purement privé, sans prérogatives de puissance publique, ou bien un service intermédiaire, qui sans être un service public, est doté cependant de certaines prérogatives de puissance publique et qui pourrait être qualifié de service d'utilité publique ".

Voilà la reconnaissance officielle de cette catégorie déjà constatée par les juristes.

Le service public est un élément de l'organisation administrative, qui peut être exploité soit par l'État lui-même, soit par une personne morale distincte, comme un établissement public, soit par un particulier concessionnaire. Le service public " c'est

celui dont l'exécution régulière est réputée par le législateur présenter pour l'utilité publique un intérêt assez important pour être assurée par l'ensemble des procédés du droit public ".

L'activité privée est, par sa définition même, " étrangère à l'utilité publique ", ce qui n'exclut pas d'ailleurs le contrôle de l'État et la reconnaissance de certains avantages, comme l'extension de capacité ou l'octroi de subventions. Cette activité privée peut d'ailleurs être exercée par les personnes publiques : le domaine privé est bien géré par l'État.

Les services d'intérêt public " se définissent par le fait que tout en restant privés, ils présentent pour l'utilité publique un intérêt assez notable pour être dotés par le législateur de quelques-unes — et dans chaque cas la nature de cette attribution varie — des procédures du droit public ".

Tel est le cas que nous avons déjà cité, des églises. Depuis l'arrêt *Montségur* (1921), il est reconnu en effet que si l'exercice du culte est désormais une activité privée, les immeubles affectés à cet exercice présentent cependant un intérêt général suffisant pour qu'ils restent régis par les procédés du droit public. De même, nous avons déjà cité l'exemple des sources minérales et thermales, qui, même lorsqu'elles sont la propriété des particuliers, peuvent être munies d'un périmètre de protection.

En conséquence, le Conseil d'État, reconnaissant que les sociétés de prévoyance indigènes étaient certainement des services d'intérêt public de même ordre, déclarait : " À raison du caractère d'intérêt public qui s'attache aux opérations desdites sociétés de prévoyance, et en l'absence de toute disposition législative s'y opposant, il appartenait au Gouvernement... de disposer par ledit décret que les immeubles nécessaires au fonctionnement des organismes dont s'agit, seraient au besoin expropriées par la colonie et rétrocédées à la société intéressée ".

Cet arrêt reconnaît donc l'existence d'entreprises semi-publiques, gardant le caractère privé, et régies en principe par le droit privé, mais qui, en raison de leur utilité, jouissent non pas de toutes les prérogatives de la puissance publique, ce qui les assimilerait aux services publics, mais de quelques-uns des procédés du droit public.

Il suffit d'énoncer ces règles pour en faire l'application immédiate au Secours National.

Nous allons voir maintenant en effet que nous sommes en présence d'une entreprise privée, et que du notable intérêt présenté par elle pour la collectivité, il résulte que le législateur l'a dotée de quelques-uns des attributs de la puissance publique.

C'est parce qu'il est un service d'intérêt public que le Secours National a pu se constituer sous une forme aussi originale, assurant l'efficacité de son action.

CHAPITRE II

LE SECOURS NATIONAL, ENTREPRISE SEMI-PUBLIQUE D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

- ★ Il est né comme entreprise privée.
- ★ Ses procédés sont ceux du droit privé : opposition aux procédés du droit public.
- ★ Ses prérogatives de puissance publique :
 - coordination des œuvres,
 - pouvoir de coercition,
 - monopole de l'appel à la charité publique,
 - extension de capacité.

EN étudiant la notion nouvelle d'établissements semi-publics, dégagée par la jurisprudence actuelle, et qui consiste à doter dans un but d'intérêt général, un organisme privé de certains attributs de la puissance publique, nous sommes donc conduits à nous demander si le Secours National présente bien les caractères indispensables pour faire partie de cette nouvelle catégorie.

L'étude de sa création, des motifs qui l'ont inspirée et de l'organisation qui lui fut donnée, vont nous aider à le trouver.

L'œuvre initiale, de 1914, était essentiellement une entreprise privée. Sous l'impulsion de M. Paul Appell, des personnes charitables s'étaient groupées, avaient formé une association et demandé le bénéfice de la reconnaissance d'utilité publique, ce qui avait été accordé par un décret en date du 29 septembre 1915.

Or, une association d'utilité publique, rappelons-le, est un groupement privé doué de la personnalité morale, qui demande simplement à l'État de consacrer l'intérêt qu'il présente, notamment en lui accordant une extension de capacité.

Elle s'oppose donc, dans le domaine de l'utilité publique, à l'établissement public, créé pour gérer un service public, et faisant partie de l'administration de l'État.

Or, le Secours National actuel fut reconstitué dans le même cadre. Si ses attributions sont autres que celles du Secours Natio-

nal de 1914, ce n'est pas cependant un nouvel organisme, sans rapport avec le premier.

Le Président du Conseil le précisait, le 19 Octobre 1939, en disant qu'il fallait désormais " donner une consécration nouvelle à l'œuvre du Secours National, fixer par de nouveaux statuts les règles de son fonctionnement, étendre davantage son rôle... etc. ". Ceci montre bien qu'on entendait modifier l'ancienne institution, mais non la remplacer par un établissement d'une nature différente.

Peut-on reprocher alors au Gouvernement, comme le fit le Comité de la Maison de la France d'Outre-Mer, pour un cas analogue, dans un arrêt sur lequel nous aurons bientôt à revenir, d'avoir utilisé un procédé indirect pour créer en fait un service public ?

Nous répondrons par la négative, comme l'avait fait d'ailleurs le Conseil d'État. Sans doute l'idée d'utilité publique est tellement soulignée que le Secours National, comme la maison de la France d'Outre-Mer, s'apparente aux services publics. Mais l'un comme l'autre gardent essentiellement les modes d'activité de l'initiative privée, et assurent en conséquence une gestion purement privée. D'ailleurs leur tâche est " au nombre de celles qui peuvent être exercées par des particuliers " (1).

Les procédés du Secours National, vis-à-vis des tiers, sont en effet analogues à ceux de n'importe quelle entreprise particulière. En ce qui concerne son organisation intérieure, il est entièrement régi par les règles du droit privé, ce qui le différencie complètement de tout service public.

Le Secours National, dans ses rapports avec les tiers, reste par conséquent un organisme géré suivant toutes les règles générales du droit des particuliers. Aucun doute ne peut exister à ce sujet.

Pourtant, il se rattache aux entreprises semi-publiques par le fait qu'il possède quelques attributs de la puissance publique. Ces prérogatives, notons-le bien, ne sont exercées par le Secours National que dans ses rapports avec les œuvres qu'il est chargé de coordonner. Vis-à-vis des tiers, il reste un organisme privé ordinaire.

(1) Arrêt Maison de la France d'Outre-Mer, (20 décembre 1938, Sirey 1939.3.24.

Mais il est évident que s'il n'avait joui que des privilèges du droit commun vis-à-vis des œuvres, il n'aurait jamais pu jouer un rôle efficace. Sans aucune action sur elles, il aurait échoué comme tant d'autres entreprises que nous avons citées, dans cette mission d'ordre et de discipline qui lui était impartie. Il fallait lui reconnaître la possibilité de provoquer une coercition sur les œuvres trop indépendantes, puisque cette indépendance s'était révélée nuisible.

De plus, étant donné le rôle d'intermédiaire qui lui était reconnu entre elles et le Gouvernement, et la tâche financière qui lui fut imposée, la nécessité se fit sentir de lui accorder une extension de capacité considérable, plus grande même que celle des établissements publics.

C'est pourquoi le législateur, après avoir confié au Secours National la mission de coordonner les œuvres — qu'il exerçait auparavant — lui a remis, pour lui permettre de remplir sa tâche, des pouvoirs exceptionnels que n'a jamais détenus aucune autre œuvre privée. Les décrets successifs, réglant le fonctionnement du Secours National, et l'appel à la charité publique en temps de guerre, ont ainsi modifié considérablement la physiologie du Secours National.

Donc, il lui était reconnu, en premier lieu, le privilège d'assurer désormais la coordination des œuvres privées. Comme il doit orienter l'action sociale et aménager son développement, il peut prendre toutes les mesures qui lui paraissent nécessaires, sans consultation préalable de l'initiative privée.

En conséquence, les décisions prises par le Secours National peuvent, par l'intermédiaire de l'État, s'imposer aux œuvres qui doivent se soumettre au plan d'activité préparé par lui. Il peut alors leur donner des instructions auxquelles elles sont tenues de se conformer. Cette faculté de provoquer des directives s'apparente à l'un des privilèges de la puissance publique, puisque c'est une atteinte au principe fondamental de la liberté sur lequel repose notre droit.

Cette attribution d'autorité, qui lui fut reconnue par le décret du 29 novembre 1939, distingue donc immédiatement le Secours National des entreprises privées.

En effet, d'après ce décret, toute " personne physique ou morale, toute association ou fondation, de nationalité française ou étrangère, se proposant de faire appel à la générosité publique, est tenue d'en demander préalablement l'autorisation ".

Si elles viennent en aide à la population civile, cette autorisation n'est accordée qu'à la condition d'adhérer au Secours National, en s'engageant à observer " en ce qui concerne notamment l'emploi et la répartition des fonds, les directives générales données par le Secours National en vue d'assurer la coordination de l'activité des œuvres de guerre ".

Si l'une d'elles refusait de se soumettre aux prescriptions du Secours National, celui-ci peut mettre tout en œuvre pour s'efforcer de l'y contraindre, et en cas d'échec, il est muni de grands pouvoirs : il a le droit, en effet, suivant l'article 4 de la loi du 4 octobre 1940, de demander leur dissolution : "les œuvres privées qui ne se soumettraient pas aux injonctions faites par le Secours National dans les limites de sa compétence, pourront être frappées de l'interdiction de poursuivre leur activité. Cette interdiction sera prononcée par décret en Conseil d'État. "

Or, cette interdiction peut frapper même des associations reconnues d'utilité publique. Jusqu'ici, le retrait de la reconnaissance a presque toujours été prononcé pour des raisons concernant la marche intérieure de l'œuvre. Tantôt le décret se basait sur le désordre ou l'irrégularité de l'établissement, tantôt sur la disparition simultanée de tous les membres, tantôt sur le fait que l'œuvre, constituée par une association fictive, ne parvenait pas à réaliser celle-ci (1).

En fait, le fonctionnement défectueux de l'œuvre portait atteinte à l'ordre public, et c'est en définitive la raison qui provoquait son interdiction.

Désormais, l'œuvre, même régulièrement constituée, peut-être supprimée si elle contrevient aux dispositions prises par le Secours National. Celui-ci symbolise, dans ce domaine, non seulement la notion d'utilité générale, mais encore celle d'ordre public, que l'on trouble en s'écartant de ses directives.

(1) Michaud : Théorie de la Personnalité Morale.

Donc, l'autorisation de poursuivre son activité, accordée par l'État à l'œuvre qui s'engage à suivre les instructions du Secours National, sanctionne l'intérêt présenté par elle pour l'utilité générale, mais surtout sa conformité avec les vues d'ordre public émanant du Secours National. Dès que l'œuvre se dissocie de lui, elle ne présente plus d'utilité publique et elle trouble même l'ordre public.

Une autre prérogative de l'autorité publique consiste dans le monopole qui lui est désormais reconnu de faire appel à la charité publique et de recevoir des subventions de l'État.

Nous savons, en effet, que notre droit est basé, depuis la Déclaration des Droits de l'Homme et la loi Le Chapelier, sur le principe de la liberté : liberté du droit de propriété, liberté individuelle, libertés publiques. Or, l'établissement d'un monopole est une très grave atteinte à ce principe, puisqu'il ferme certains domaines au libre exercice de l'activité des particuliers.

Aussi ne peut-il être autorisé que pour des motifs particulièrement graves, et pour des raisons essentielles d'utilité publique. Seuls, une loi ou un acte du Chef de l'État peuvent en conséquence l'instituer.

Le Gouvernement l'a établi d'abord dans ses services indispensables à la marche de l'administration. On ne saurait plus concevoir, par exemple, que la justice soit rendue par un autre que l'État. De même, parce qu'il est nécessaire de procurer des ressources au Trésor, le Gouvernement a pu créer des monopoles destinés à remplir cette tâche, tels ceux du tabac, des allumettes, etc... Enfin, l'État accorde parfois, mais dans des cas qui demeurent exceptionnels, ce privilège à des particuliers quand il paraît indispensable à la bonne marche de leur entreprise. Celle-ci doit alors bien entendu présenter au plus haut point une notion d'intérêt général, comme les entreprises de transport, par exemple.

Mais le monopole demeure l'exception. Il n'est pas accordé à certains services publics : l'enseignement, l'assistance notamment restent ouverts aux particuliers. Et dans ce dernier domaine qui nous intéresse particulièrement, le monopole des quêtes

établi désormais au profit du Secours National, avait jusqu'ici été refusé aussi bien à des établissements publics.

On s'était demandé en effet si les bureaux de bienfaisance, qui avaient le droit de faire des quêtes dans les lieux publics, et notamment dans les édifices publics tels que les églises, jouissaient d'un monopole en cette matière.

Le Conseil d'État et la Cour de Cassation ont toujours répondu par la négative, puisqu'aucune loi ne prévoyait celui-ci. De même, il a toujours été jugé que le maire ne peut utiliser ses pouvoirs de police pour réserver à une seule société, ou par exemple à une caisse de chômage, le droit de faire des quêtes ou le bénéfice en résultant. Cette jurisprudence constante consacrait la liberté des particuliers dans ce domaine.

Mais depuis la loi du 4 octobre 1940, " le Secours National est seul qualifié pour formuler des appels publics à la générosité, et recevoir des subventions de l'État ou des diverses collectivités publiques ".

Ce monopole, institué à son profit, en consacrant son utilité pour la collectivité, lui confère des pouvoirs étendus vis-à-vis des œuvres, celles-ci ne pouvant plus guère subsister autrement que par les allocations consenties par lui.

Le fait même de recevoir seul, dans ce domaine, des fonds de l'État, l'apparente par là encore aux services publics qui sont alimentés dans la limite des crédits budgétaires.

Mais le Secours National ne jouit pas seulement d'un monopole en ce qui concerne les quêtes et les subventions de l'État, il bénéficie encore d'une extension de capacité, concernant la faculté de recevoir des dons et legs, qui rend celle-ci plus large même dans certains cas que celle des établissements publics.

En effet, depuis la loi de 1933, relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés, toutes les associations charitables, même simplement déclarées, comme toutes les associations reconnues d'utilité publique, peuvent recevoir des dons et legs, à condition qu'ils soient approuvés par l'administration supérieure : par le préfet du département où l'établissement a

son siège social, pour les libéralités purement mobilières, ou pour les libéralités immobilières ne dépassant pas trois mille francs, et par le Conseil d'État pour toutes les autres.

Quant aux œuvres de guerre encore régies par le décret du 30 novembre 1939, c'est-à-dire celles qui viennent en aide aux militaires et marins sous les drapeaux, ainsi qu'aux Anciens Combattants invalides, veuves, orphelins, ascendants de guerre ou victimes civiles de la guerre, elles sont tenues, en vertu de ce décret, d'observer " les instructions éventuelles du ministre Militaire intéressé " ou " les directions générales données par le ministre des Anciens Combattants et pensionnés, président de l'office des Mutilés, combattants, victimes de la guerre et pupilles de la Nation " (1).

D'un autre côté, les établissements publics peuvent bien en principe accepter librement les libéralités, mais dans le cas où il y a des charges, conditions ou affectations immobilières (ce qui est souvent le cas en matière de bienfaisance) cette acceptation doit être approuvée par l'autorité de tutelle, c'est-à-dire par le préfet pour les établissements départementaux et communaux, et par le Conseil d'Etat pour les établissements nationaux.

Or le Secours National reçoit librement les libéralités qui lui sont faites. L'article 2 des statuts dit " qu'il reçoit des souscriptions, subventions publiques ou privées, des dons et legs en argent ou en nature " sans préciser la nécessité de conditions d'acceptation.

Cette liberté remarquable, puisqu'elle dépasse même celle des services administratifs, a pour objet de faciliter la tâche du Secours National, en favorisant par tous les moyens ses possibilités d'action. Elle accentue encore ce caractère d'utilité publique de l'organisme, qui est doté à cette fin de privilèges nouveaux.

Ce caractère de puissance public ressort enfin du fait que le Secours National, considéré comme autorité publique, peut, suivant l'article 5 de la loi du 4 octobre 1940 " déléguer aux œuvres privées qui ont une spécialité définie et dont la liste

(1) Alinéas 3 et 4 de l'article 3 et article 9.

limitative sera établie par décret, le pouvoir de poursuivre leur mission dans les conditions de leur fonctionnement habituel en liaison directe avec l'autorité publique ".

Ainsi, le Secours National, s'il reste un organisme privé, est doté cependant vis-à-vis des œuvres qu'il doit coordonner et dans le cadre de l'action sociale qu'il doit organiser, de prérogatives publiques, qui ont d'ailleurs tendance à se développer et à l'assimiler de plus en plus à un service public.

Mais pour adapter cette entreprise d'intérêt général à la vie privée, tout en lui permettant de bénéficier utilement des avantages reconnus par l'Etat, il fallait assurer au Secours National une organisation particulière, comportant des moyens d'action étendus et l'application de formules très souples.

Or, parmi les différentes catégories d'entreprises privées, l'une présentait le cadre qui paraissait convenir essentiellement au Secours National. Nous allons voir en effet, que d'après ses règles de fonctionnement, il s'apparente étroitement à la fondation.

CHAPITRE III

LES FONDATIONS ET LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

- ★ La fondation sous l'Ancien Régime. Définition de Turgot.
- ★ La fondation dans le Concordat et dans le Code Civil.
- ★ La fondation indirecte.
- ★ Le Centre National d'Expansion du Tourisme.
- ★ La Maison de la France d'Outre-Mer.

PARALLÈLEMENT au développement de la notion d'entreprises semi-publiques, s'est accomplie, au cours de ces dernières années, une évolution analogue, à l'intérieur même de cadres juridiques très anciens, tels que les fondations.

Celles-ci nous présentent en effet, l'exemple d'une formule rigide qui, peu à peu, suivant les besoins, s'assouplit, se nuance et s'étend à des réalisations nouvelles.

La fondation, telle qu'elle a toujours existé en France, se réalisait, comme le dit M. Grunebaum Ballin, par " tout don, tout legs qui est fait à une association ou à une institution constituant une personnalité juridique et qui doit être affecté à perpétuité ou tout au moins pendant une durée illimitée, au but d'intérêt collectif ou d'utilité publique poursuivi par l'association à la destination de l'institution " (1).

Nous avons déjà vu la multiplication des fondations charitables pendant l'Ancien Régime et la réaction violente des philosophes du XVIII^e siècle envers ces institutions.

Reprenons en effet, la définition de Turgot, à l'Encyclopédie :

" Fonder... c'est assigner un fonds ou une somme d'argent pour être employée à perpétuité à remplir l'objet que le fondateur

(1) Séparation de l'Eglise et de l'Etat, page 96.

se propose, soit parce que cet objet regarde le culte divin, ou l'utilité publique, soit qu'il se borne à satisfaire la vanité du fondateur, motif souvent l'unique véritable, lors même que les deux autres lui servent de voile. "

Et nous comprenons alors aisément l'animosité des révolutionnaires envers ces institutions. Elle s'inspirait des griefs soulevés par Turgot : la perpétuité de ces importantes propriétés collectives avec le danger social représenté par l'accroissement de la mainmorte et la vanité du fondateur. Ajoutons-y aussi l'inspiration religieuse.

Aussi la fondation était alors " une institution si détestée que la Révolution la détruisit radicalement. Il semble qu'on ait voulu en effacer jusqu'au souvenir. On ne la rencontre pas une seule fois dans le Code Civil. " (1)

Seuls, les articles 910 et 937 énoncent des règles concernant les dons et legs faits aux hospices, communes et établissements d'utilité publique et laissent en conséquence sous-entendre la notion de fondation, en tant que modalité des dons et legs.

Il y avait déjà eu cependant une discrète allusion officielle à ces institutions, dans le Concordat.

L'article 15, en effet, précise que "le Gouvernement prendra également des mesures pour que les catholiques français puissent s'ils le veulent, faire en faveur des églises des fondations ".

L'article 73 des Articles organiques ajoute " les fondations qui ont pour objet l'entretien des ministres et l'exercice du culte, ne pourront consister qu'en rentes constituées sur l'Etat. Elles seront acceptées par l'évêque diocésain et ne pourront être exécutées qu'avec l'autorisation du Gouvernement ".

C'était donc tout au moins reconnaître la validité de l'existence de certaines fondations.

D'ailleurs, les faits étaient plus forts que les lois. Des fondations se créèrent par des procédés détournés, à l'aide d'instruments

(1) Grunebaum-Ballin : La Séparation des Eglises et de l'Etat.

juridiques qui n'étaient pas destinés à cela. En effet, la fondation supposait une libéralité avec charges. Or, les dons et les legs ne pouvant être faits qu'à des personnes existantes, la pratique et la jurisprudence, notamment celle du Conseil d'Etat, sont intervenues pour distinguer et valider l'existence de deux catégories de fondations : celles de droit privé comme celles de droit public.

Si l'on peut dire que les secondes avaient en quelque sorte déjà une existence officielle, puisque le Code permettait de faire des libéralités à des êtres pourvus de la personnalité morale, les premières sont, elles, entièrement dues à la jurisprudence.

Elles se sont en effet " constituées en dehors de toute ingérence administrative " (1).

Que se passait-il ? La loi ne pouvait reconnaître que les donations, elle permettait uniquement au fondateur de se dépouiller de son vivant. Il pouvait alors, s'il créait un établissement nouveau, demander sa reconnaissance d'utilité publique.

Mais s'il agissait, ce qui est le plus fréquent, par voie testamentaire, la fondation directe n'était plus possible, puisque pour recevoir une libéralité, il faut être au moins conçu à l'époque du décès du testateur (2).

Le Conseil d'Etat a alors admis la validité des legs avec charges.

Peu importe, a déclaré ensuite la jurisprudence, à propos de la fondation Goncourt, si les charges absorbent la totalité du legs, il suffit que le légataire ait une vocation, même éventuelle, à la succession.

Puis, si la jurisprudence a d'abord exigé que le légataire demande la reconnaissance d'utilité publique de l'établissement qu'il était chargé de fonder, elle a admis par la suite que cette reconnaissance même n'était pas indispensable et que des fondations de droit privé pouvaient valablement être exécutées par la

(1) Dalloz, répertoire pratique.

(2) Code civil, article 906.

création de sociétés civiles chargées d'administrer l'établissement à fonder, par exemple, un hôpital.

Les fondations de droit public par contre ont toujours été " constituées sous le contrôle et avec l'agrément de l'autorité publique. Elles fonctionnent par l'entremise de personnes morales de droit public : Etat, collectivités, établissements publics ou d'utilité publique " (1).

Pour certains auteurs, d'ailleurs, il ne faudrait pas les considérer comme des institutions juridiques distinctes.

Mais par conséquent, ce qu'on entend désormais par fondations, qu'elles soient publiques ou privées, c'est " l'affectation de certains biens à la réalisation d'une idée, à la poursuite d'un but permanent, le plus souvent aussi d'un but d'utilité publique " (2).

Ce but peut être religieux, charitable, artistique, littéraire. etc...

On " entend aussi par cette expression le patrimoine affecté avec le caractère que lui imprime sa destination ", ce patrimoine étant géré par un Conseil d'Administration (3).

Donc " ce qui caractérise la fondation et la différencie de la simple libéralité, c'est précisément la création d'un établissement nouveau ou qui se distingue suffisamment pour avoir un patrimoine propre et un but déterminé " (4).

Cette idée de gestion de patrimoine a conduit récemment l'Etat à faire sortir la fondation de son cadre primitif. Il s'en est servi alors pour la création d'établissements d'intérêt général, en utilisant tantôt celle de droit privé et tantôt celle de droit public.



La première application en fut faite, par un décret du 25 juillet 1935, qui instituait, sous la forme d'une fondation, un Centre National d'Expansion du Tourisme.

Une brève analyse du rapport de M. Laurent Eynac, parue au

(1, 2, 3 et 4) " Dalloz ", op. cit.

" Journal Officiel " du 26 juillet 1935, nous permettra de constater l'utilité présentée par l'emploi de ce moule juridique, pour des entreprises d'intérêt général destinées " à provoquer la discipline de tous les efforts utiles sous l'égide de l'Etat et consacrer la coordination de ceux-ci par une participation financière commune ".

L'Office National du Tourisme étant supprimé, il fallait, en effet, pour que tous ceux s'intéressant au climatisme interviennent, une formule qui " sous l'autorité du Gouvernement et le contrôle du Parlement " réserve " à une commission générale du tourisme assistée d'un comité consultatif, l'impulsion, la coordination, la surveillance ainsi que l'organisation générale ".

Le comité consultatif devait naturellement comprendre " des représentants des administrations de l'Etat et des collectivités publiques, des groupements professionnels et des associations à but social, artistique, économique ou touristique ".

En faisant apparaître clairement au budget de l'Etat le montant des taxes, préciputs et crédits afférents au thermalisme et au climatisme, se trouverait " renforcé le contrôle ... sur l'emploi des deniers publics de toute origine, affectés aux besoins du thermalisme et du climatisme ".

En vertu de cette même formule, à côté de cet organisme consultatif, était créé un Centre National d'Expansion du Tourisme, du Thermalisme et du Climatisme " devant servir d'organe d'exécution au commissariat général du Tourisme et " grouper toutes les ressources d'origine privée, qui s'ajouteront aux subventions qu'il recevra de l'Etat, des collectivités publiques, etc. ".

Une dotation initiale, constituée par une inscription nominative en rentes sur l'Etat dont devait bénéficier cet organisme nouveau " permettra à celui-ci de se placer sous le régime des fondations, en vue de sa reconnaissance d'utilité publique ".

Il convenait en effet " étant donné la situation budgétaire actuelle et l'apport effectué... par l'Etat, de rechercher le complément des ressources indispensables dans une collaboration financière des établissements d'intérêt général, ainsi que des associations industrielles et commerciales, dont la prospérité est

reliée au tourisme, au thermalisme et au climatisme... ", un tel régime ne privant pas l'Etat de son droit de surveillance qui se manifestait par l'adoption de dispositions statutaires prévoyant le contrôle de l'administration.

Nous nous trouvons donc en face d'une entreprise semi - publique, puisque les statuts reconnaissant un caractère privé au Centre National d'Expansion du Tourisme, il était précisé que " organe d'exécution et de gestion, il aura pour objet de grouper le plus grand nombre possible d'activités et d'initiatives publiques et privées, afin de mettre en commun les moyens financiers et autres propres à assurer la pleine réalisation des programmes et mesures arrêtés par le commissaire général " (fonctionnaire dépendant directement de l'Etat) (1).

Or, cette entreprise privée d'intérêt général est " placée sous le régime des fondations ".

Mais la libéralité, qui, à la base de la fondation, permet d'affecter un patrimoine à un but d'utilité publique, n'est pas due à l'initiative privée, elle consiste en une dotation consentie par une collectivité.

Le fait nouveau est donc de constater, dans une entreprise semi-publique, l'intervention de l'Etat, non plus seulement pour contrôler, mais pour agir lui-même, dans un but d'utilité générale, comme une personne du droit privé.

Le Centre National d'Expansion du Tourisme est donc déjà une manifestation caractéristique de l'évolution subie par la notion de fondation.

La Maison de la France d'Outre-Mer nous offre un autre exemple encore plus frappant. A son sujet, le Conseil d'Etat a été amené d'ailleurs à préciser cette nouvelle notion, dans un arrêt en date du 20 décembre 1938, paru au Sirey 1939-3-24, et longuement annoté par M. le conseiller de Fonts Reaulx.



Nous nous efforcerons de résumer aussi brièvement que possible les conditions dans lesquelles fut pris cet arrêt :

(1) Article 4 du décret.

Un décret-loi du 4 avril 1934 avait supprimé l'Agence Générale des Colonies, qui était un établissement public. Il s'était fondé alors une association reconnue d'utilité publique, qui avait pris le nom de " Comité National de la Maison de la France d'Outre-Mer et du Marché Colonial de Paris ".

Il devait assurer l'organisation et le fonctionnement de la Maison de la France d'Outre-Mer, organisme privé, chargé de grouper " la documentation utile aux échanges entre la métropole et les colonies, le rapprochement des acheteurs et des vendeurs et accessoirement la réunion de tous les agents en rapport avec l'Etat... ".

Mais peu de temps après la constitution de ce comité, le ministre des Colonies demandait la reconnaissance d'utilité publique d'un organisme intitulé également " Maison de la France d'Outre-Mer ".

Celui-ci devait " coordonner et promouvoir toutes les initiatives et toutes les œuvres susceptibles de favoriser le développement... de la France d'Outre-Mer ", et " grouper les différents organismes représentant à Paris les colonies, etc..." De ses statuts, il ressortait qu'il se rattachait donc aux entreprises semi-publiques.

Or, le décret requis était pris le 25 avril 1935 et déclarait alors dans son article premier : " la fondation, dite Maison de la France d'Outre-Mer... est reconnue d'utilité publique. Sont approuvés les statuts de cette fondation, tels qu'ils sont annexés au présent décret. "

Ainsi cette entreprise privée d'intérêt général, qui devait se développer sous l'égide du ministre des Colonies, était, elle aussi, placée sous le régime des fondations.

Ce qui caractérise celles-ci, nous l'avons dit, c'est l'affectation d'un patrimoine à ce but d'utilité publique. En quoi consistait-il ici ? Il devait être assuré, comme pour le Centre National de Tourisme, par une dotation initiale des collectivités publiques. En fait, il était surtout prévu des subventions annuelles de l'Etat et des colonies.

Ce décret fut alors attaqué par le Comité National de la Maison de la France d'Outre-Mer.

Le pourvoi était fondé sur la violation du décret du 4 avril 1934 " en tant que la fondation avait pour objet de faire revivre sous une nouvelle forme, l'Agence Générale des Colonies, supprimée par ce décret, et principalement sur le détournement de pouvoir qu'aurait commis le Gouvernement en se servant du procédé indirect de la fondation pour créer un service public. "

Le comité requérant niait donc d'une part l'existence d'une entreprise semi-publique et voulait assimiler, en raison de ses prérogatives de puissance publique, l'organisme nouveau à un établissement public.

D'autre part, il faisait ressortir que la fondation " suppose deux éléments fondamentaux, la constitution d'un fonds privé et l'affectation de celui-ci à un objet déterminé. Comme en l'espèce, il n'y avait pas " constitution de capital de la fondation sur des deniers privés, mais de simples subventions annuelles à la charge des collectivités publiques ", il ne pouvait y avoir fondation.

Le Conseil d'Etat ne suivit pas ces arguments. Il affirma en effet, à nouveau, l'existence d'entreprises semi-publiques en reconnaissant qu'on pouvait " prononcer la reconnaissance d'utilité publique de l'institution dite Maison de la France d'Outre-Mer ", dès lors que " l'activité proposée à cette dernière, si elle intéressait le service public, ne se confondait pas avec lui, et qu'elle était au nombre de celles qui peuvent être exercées par des particuliers ", et ce " nonobstant la circonstance qu'il était prévu que cet établissement recevait des subventions des colonies et qu'il serait soumis à un contrôle administratif ".

Il reconnut également la validité de la fondation : " le Gouvernement a pu légalement en prononcer la reconnaissance d'utilité publique sous la forme de fondation privée " (1).

(1) A ce sujet, M. de Fonts Reaulx, étudiant la question actuelle des fondations et le développement des applications nouvelles de cette institution, distingue la libéralité faite à un établissement préexistant et la création d'un établissement nouveau, doté de la personnalité juridique et destiné à avoir une vie indépendante. Dans ce cas particulièrement, " la constitution de la fondation peut s'analyser en

En effet, d'après les statuts de la Maison de la France d'Outre-Mer, concernant sa création, son administration et ses ressources, il n'était pas douteux que cet organisme rentrait, non dans le cadre de l'association, mais dans celui de la fondation.

Le Conseil d'Etat a reconnu alors " que les collectivités publiques peuvent participer à une fondation privée ".

Ce qui est indispensable, par contre, c'est que " la fondation soit pourvue d'une dotation en capital, telle que les revenus soient suffisants pour assurer, dans une très large mesure, le fonctionnement régulier de l'œuvre.

Or, du moment qu'il y avait un capital initial, constitué par la dotation des colonies, le Conseil d'Etat admet que la fondation peut compléter ses ressources par des subventions annuelles.

Enfin, comme le fait remarquer M. de Fonts Reaulx, " le Conseil d'Etat élargit très sensiblement le champ d'action des fondations. Originellement conçues comme des œuvres pieuses et charitables, fréquemment utilisées dans un but scientifique ou littéraire... les fondations peuvent désormais être créées pour tout objet d'intérêt général. Elles apparaissent notamment comme

deux actes juridiques, une déclaration de volonté du fondateur, une reconnaissance de la fondation par le Gouvernement ". La déclaration de volonté peut alors " émaner de personnes physiques, de personnes morales ou même... de collectivités publiques. " A plus forte raison, ajouterons-nous, celles-ci pourront-elles, comme pour le Secours National actuel, reconnaître comme fondation une personne morale préexistante. Aucun acte juridique solennel n'est en effet nécessaire pour réaliser la fondation. " Cette déclaration unilatérale de volonté est l'acte qui correspond le plus exactement à la nature même de la fondation, elle exprime la volonté du fondateur d'affecter certains de ses biens à une œuvre déterminée. " Ce procédé peut donc être employé de façon très générale, et il nous intéresse pour le sujet qui nous occupe, car il " sera particulièrement opportun lorsque la fondation émane de personnes morales préexistantes... voire même d'une masse anonyme de personnes, dans le cas où le capital de la fondation est constitué par souscription publique. " Cette déclaration de volonté résulte de la rédaction des statuts et de la demande de reconnaissance d'utilité publique. La fondation se distingue alors de l'association en ce que celle-ci est une collectivité privée composée de membres, douée de la personnalité morale en vertu d'un contrat de constitution, jouissant d'une capacité restreinte qui n'est étendue que si elle demande la reconnaissance d'utilité publique — tirant ses ressources des cotisations des membres et administrée par l'Assemblée générale de ceux-ci. Cette distinction avait déjà été réalisée par le fait " que le Conseil d'Etat avait établi deux statuts-types tout à fait différents applicables l'un aux associations qui sollicitent la reconnaissance d'utilité publique, l'autre aux établissements dont le fondateur sollicite la reconnaissance comme établissement d'utilité publique ".

un mode d'activité privée, ayant pour but de collaborer avec l'administration à un tel objet, en dehors de la constitution d'un service ou d'un établissement public.



Remarquons, pour conclure, que nous sommes encore ici en présence de collectivités publiques se comportant comme des personnes privées, et accordant des libéralités en tant que simples fondateurs particuliers.

Ce qui importe en effet désormais, pour caractériser les fondations nouvelles, ce n'est plus tant l'origine des deniers, que l'existence de ressources autonomes considérables, affectées à un but d'intérêt général. Il faut avant tout que la fondation jouisse de fonds propres, indépendants du budget de l'Etat, mais susceptibles, par leur importance, d'assurer efficacement une lourde tâche d'utilité publique.

Le capital, une fois constitué, peut sans doute être alimenté par des subventions régulières, qui assurent en fait l'existence de la fondation, mais le principe doit demeurer de la constitution initiale d'une dotation déterminée affectée spécialement à la destination de l'institution.

Le capital garde alors son caractère privé, quelle qu'en soit son origine. Mais étant donné son importance et le rôle d'utilité publique joué par l'établissement, l'Etat ne peut se désintéresser de sa gestion.

Non seulement il doit se réserver sur elle un droit général de contrôle, mais il doit l'assurer par l'intermédiaire d'un organisme responsable devant lui. Il ne peut l'abandonner à des actionnaires de société pris au hasard de leur participation, ou à des membres élus d'une association.

Dans la fondation, ce rôle est dévolu à un Conseil d'Administration dont les membres sont désignés par lui. Le développement actuel de la fondation s'oriente en conséquence dans le sens de la gestion, par des particuliers habilités par l'Etat et dépendants de lui, d'un capital privé, destiné à satisfaire des intérêts généraux.

C'est cette formule originale que le législateur et la jurisprudence ont développée au cours de ces dernières années. Il s'avérait donc qu'elle était particulièrement désignée pour être utilisée à la réalisation d'une entreprise d'intérêt général aussi importante que le Secours National.

CHAPITRE IV

LE SECOURS NATIONAL FONDATION D'UN TYPE NOUVEAU

- ★ ce n'est pas un établissement public,
- ★ ce n'est pas une société,
- ★ ce n'est pas une association, mais une fondation de droit public :
 - ★ il n'y a pas de contrat initial à la base, mais la volonté de l'Etat,
 - ★ son patrimoine est affecté à un but déterminé,
 - ★ il est géré par un Comité de Direction,
 - ★ si son patrimoine n'est pas statique, il a cependant des ressources autonomes suffisantes.

NOUS avons déjà vu précédemment que le Secours National est une entreprise semi-publique. Puis nous avons été amenés à constater que l'état actuel du développement des fondations lui offrait une formule particulièrement intéressante pour y exercer ses activités.

En effet, aucun autre moule juridique ne saurait lui convenir.

Ce ne peut être un établissement public, puisque cet organisme ne dépend pas directement d'un service de l'Etat, et qu'on s'est servi pour le reconstituer, du cadre de l'ancien Secours National, c'est-à-dire de celui d'un établissement reconnu d'utilité publique.

Quel que soit l'intérêt présenté par le Secours National actuel pour la collectivité, il n'en demeure donc pas moins une organisation privée. Mais s'il fait partie du domaine de l'activité privée, l'imprécision de sa nature juridique nous conduit alors à rechercher la catégorie dont il dépend et que ni le décret reconstitutif, ni ses statuts, ne précisent.

Le Secours National n'est pas en effet une société. Celle-ci, d'après la définition de l'article 1332 du Code civil, est "un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes conviennent de mettre quelque chose en commun dans la vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter".

Ce qui caractérise donc la société, c'est essentiellement son

caractère lucratif. Or, celui-ci fait évidemment totalement défaut au Secours National, puisque son objet est au contraire de pratiquer l'assistance.

Le Secours National n'est pas davantage une simple association.

On entend cependant par là, d'après l'article premier de la loi de 1901, " la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités, dans un but autre que de partager des bénéfices ". Mais l'absence de but lucratif ne suffit pas pour assimiler le Secours National à une association.

Il en diffère totalement par l'absence de certains caractères distinctifs propres à l'association.

En effet, celle-ci est basée sur un contrat intervenu entre ses membres, qui participent ainsi, individuellement, à la vie générale du groupe, en vertu de leur initiative propre. Ils se trouvent donc tous sur un même plan, et exercent en conséquence une volonté identique pour orienter le développement de l'association vers le but qu'ils se proposent. Cette participation active de tous les membres à une tâche commune respecte alors essentiellement la personnalité de chacun. Comme il s'agit souvent de grouper des activités diverses, la manifestation de l'individualité de chaque adhérent a une importance considérable.

Elle entraîne d'ailleurs un inconvénient. S'il survient un décès ou une démission, l'association ne peut provoquer le remplacement du membre défaillant et doit attendre la participation spontanée, contractuelle, d'autres personnes qui ne se substituent pas forcément au disparu.

D'autre part, les membres d'un groupement peuvent être en nombre illimité et par là apporter des ressources plus ou moins considérables.

Le Secours National, lui, n'est pas basé sur un contrat initial, il ne groupe pas des bonnes volontés en nombre illimité, il n'est pas composé de membres à individualité distincte.

En effet, sa reconstitution fut due à la volonté du Chef de l'Etat,

agissant bien entendu au nom de l'intérêt général, qui, sans avoir été sollicité par les membres d'une association préexistante, jugea sa création utile et même nécessaire au bien public. Nous avons vu que l'Etat, détenteur de la plus grande force sociale du moment, doit créer des services publics lorsqu'il s'avère qu'il y a des besoins collectifs à satisfaire. Or, ici, il se présentait bien, dans l'organisation du pays en temps de guerre, une lacune à combler. La situation de l'ensemble de la population civile réclamait sans conteste de nouvelles mesures que seul le Gouvernement avait la possibilité de prendre.

Mais nous savons que l'Etat a jugé préférable pour parer à cette nécessité publique, d'organiser, pour des raisons principalement techniques, un service privé.

La nature du Secours National est donc telle que, créé par l'Etat pour répondre à ses nouvelles préoccupations, il a dû cependant être pourvu des caractères de l'activité privée.

Il gère en fait, comme le feraient des particuliers, ce qui aurait pu être un service public.

L'Etat a donc agi vis-à-vis du Secours National, comme un fondateur qui charge un établissement doué de la personnalité morale d'accomplir une tâche déterminée, en l'occurrence de venir en aide aux victimes civiles de la guerre.

Le Secours National s'apparenterait ainsi, d'après les définitions que nous avons données, non pas à une association, mais à une fondation de droit privée effectuée par la puissance publique.

Sans doute, l'article 3 des statuts parle bien de l'adhésion possible : " 1° de toutes personnes physiques ou morales, désireuses de contribuer à l'œuvre qu'il a entreprise, soit par leur activité personnelle, soit par le versement de souscriptions ou de dons en nature ;

" 2° de groupements privés qui se proposent également de venir en aide aux populations civiles éprouvées par la guerre et qui désirent coordonner leur action avec la sienne ", ce qui laisserait entendre une libre convention passée entre ces personnes ou groupements avec le Secours National.

Mais en fait, il n'en est pas ainsi puisque l'article 3 de la loi du 30 novembre 1939, sur les œuvres de guerre faisant appel à la charité publique, soumet l'autorisation de celles-ci à plusieurs conditions, notamment leur demande d'adhésion au Secours National. Cette obligation de participation des œuvres détruit toute idée de convention.

D'ailleurs, cette participation n'est en rien comparable à celle des membres d'une association, qui manifestent leur individualité, qui interviennent tous dans la vie de la communauté, tout au moins, nous le verrons dans un instant; par leur vote.

Les œuvres qui adhèrent au Secours National n'ont aucun droit d'intervention dans la marche de cette entreprise, elles ne peuvent prendre aucune décision quant à l'affectation et l'emploi des ressources. Elles ont simplement à suivre les directives du Secours National. Leur participation obligatoire n'est que la simple manifestation de l'utilité publique reconnue par l'Etat à cet organisme.

L'Etat se présente donc comme un fondateur. A-t-il alors bien respecté le principe de la spécialité, en vertu duquel un établissement ne peut recevoir de libéralités avec charges que si la nature de sa mission lui permet d'exécuter les conditions prescrites par le donateur ? Sans doute, puisqu'il a justement imposé la tâche envisagée à une entreprise préexistante, ayant déjà exécuté une mission analogue.

D'autres distinctions existent entre le Secours National et l'association, qui apparentent nettement encore le premier aux fondations.

Dans l'association, en effet, les membres mettent en commun les ressources qui proviennent de leurs cotisations, auxquelles peuvent tout de même bien entendu, s'ajouter des subventions de l'Etat.

Il résulte de l'existence d'un capital propre constitué par tous les adhérents, qui n'est pas la propriété individuelle de chacun d'eux, mais qui est la propriété de tous, que dans ce sens, chacun possède un droit égal de jouissance sur lui et peut contribuer à son affectation dans un but déterminé.

Ce droit de propriété permet alors aux membres de modifier, en commun, l'objet de l'association, du moment qu'il ne devient pas illicite. Rien n'empêche une association de pêcheurs à la ligne de s'intéresser ensuite à la musique de chambre.

Au contraire, les biens du Secours National sont affectés à un but qui ne peut être modifié. Les adhérents n'ont pas contribué à les former, puisque justement le Secours National les leur distribue ensuite. Son patrimoine est donc, comme celui d'une fondation, affecté à un but déterminé. Ce but ne peut être changé que par l'Etat. Sinon, personne et pas même le Comité directeur, ne peut les modifier.

A cause de cela, le Secours National se différencie encore des associations par les règles de gestion prescrites par ses statuts. L'association est en effet administrée par quelques-uns de ses membres, élus par l'assemblée générale des autres. Ils la gèrent ainsi comme leur chose propre, parce qu'ils sont issus du groupe même et qu'ils se confondent avec lui. Cette idée du choix des administrateurs correspond essentiellement à la nature de l'administration.

Par contre, l'article 4 des statuts du Secours National déclare : " Il est administré par un président, un commissaire général et un Comité de Direction, formé du président, du commissaire général et de quinze membres au maximum assistés d'un secrétaire général... "

Et l'article 5 précise : " Le président, le commissaire général, les membres du Comité de Direction et du Comité de Patronage, le secrétaire général sont, pour la première formation, désignés par le président du Conseil. Les nominations ultérieures — notamment en cas de vacance par décès... — doivent, en ce qui concerne le président et le commissaire général, être soumises à l'agrément du président du Conseil. "

Ainsi, nous nous trouvons en face de Comité de Direction, composé de particuliers qui ne sont pas élus par les adhérents du Secours National, qui n'en font même pas partie, mais qui sont choisis et habilités par l'Etat. Ayant à gérer des intérêts et des ressources déterminés, ils restent responsables seulement vis-à-vis de lui.

L'existence de Comité de Direction précise l'analogie entre le Secours National et les fondations. La formation de cet organe de gestion, extérieur à l'établissement, s'apparente au conseil d'administration des fondations, qui est également choisi par le fondateur, qui suit ses directives, qui peut être révoqué par lui et qui, après sa mort, doit continuer à se conformer à ses instructions.

Donc, de même que le Conseil d'administration de la fondation exécute les conditions prescrites par le fondateur, de même le Comité de Direction du Secours National a bien reçu de l'État la mission d'orienter cet organisme dans un certain sens. L'un et l'autre sont en quelque sorte investis d'un mandat par celui à qui l'établissement doit l'existence.

Mais aussi, si ces deux conseils de gestion, celui de la fondation en général, et celui du Secours National, doivent se conformer aux instructions reçues, comme tout mandataire, ils restent cependant pleinement indépendants dans l'exercice de leur mission. Par conséquent, sans assemblées générales, sans compte à rendre aux participants, le Comité de Direction du Secours National a le même rôle que celui du Conseil d'administration de la fondation : ils délibèrent tous deux sur les questions concernant l'établissement, ils sont investis des pouvoirs les plus étendus pour l'administration de l'œuvre et la gestion des biens lui appartenant, à condition, bien entendu, de ne pas changer l'affectation de l'entreprise dont ils ont la charge.

Une objection se présente cependant, et qui semble à première vue dirimante.

On entend, en effet, par fondation, l'affectation de certains biens à un but déterminé, et c'est justement l'idée de capital qui a prévalu pour caractériser cette institution. Or, ce patrimoine propre destiné spécialement à subvenir aux besoins des populations civiles, n'était pas constitué par l'État lors de la création du Secours National. Son absence empêche-t-elle d'assimiler cet organisme aux fondations de droit public ?

Il nous semble qu'il faille répondre par la négative. Nous avons en effet assisté à l'évolution de la nature même de ces fonds. Conçu à l'origine comme un patrimoine déterminé, remis par un

particulier, le capital de la fondation a pu ensuite être constitué par le soin de collectivités publiques, faisant des dotations en tant que personnes privées, ou même, comme le faisait remarquer M. de Fons Réaulx, par des souscriptions publiques.

Ainsi, à l'idée primitive de capital délimité et invariable, s'est substituée, pour caractériser ces institutions, l'idée de ressources autonomes suffisantes pour le développement de l'établissement créé. Ces ressources doivent être, bien entendu, affectées au but fixé. Elles sont alors gérées par des personnes ne dépendant pas de l'organisme, mais liées dans leur activité par l'affectation statutaire.

Dans le cas du Secours National, il peut bien ne pas y avoir à l'origine un capital déterminé " statique ". Ce qu'il faut essentiellement, c'est un revenu suffisant pour assurer la marche de l'organisme. Or, le capital voulu existe bien " en puissance ". Les ressources du Secours National sont en effet prévues et assurées par les statuts, et de nature à répondre aux exigences de la pratique et de la jurisprudence.

Elles consistent en effet, d'une part en un apport spontané de l'initiative privée, puisque le Secours National est seul désormais habilité à faire appel à la charité publique, et d'autre part, en subventions garanties par l'État.

En plus de cela, l'État lui a d'ailleurs affecté, par la suite, comme dans une fondation ordinaire, certains biens définis, tels que ceux qui appartenaient aux Français, désormais déchus de la nationalité. Mais à part cette petite partie de patrimoine offrant le caractère type des biens de fondation, les ressources générales du Secours National sont donc constituées par une vocation aux libéralités publiques et privées.

En effet, l'État et les particuliers consacraient auparavant directement une certaine partie de leurs biens à la charité privée. Or, ce sont ceux-ci qui désormais constituent les revenus du Secours National.

En définitive, s'il n'a pas possédé à l'origine une dotation initiale, définie, suffisante, il n'en est pas moins bénéficiaire de toutes les donations charitables publiques et privées.

On peut donc en quelque sorte dire que le Secours National a reçu en patrimoine l'usufruit d'un capital constitué par tout ce que l'État d'une part, et l'initiative privée de l'autre, apportaient auparavant, de façon régulière, au développement des œuvres charitables. Capital variable, certes, suivant les besoins, mais réel et considérable. Cette formule offre ainsi l'avantage d'adapter les revenus du Secours National aux nécessités de l'heure.

Ainsi, grâce au Conseil d'État qui a souligné et développé cette notion particulièrement intéressante des fondations, dont il a élargi le champ d'action, on peut désormais appliquer ce moule juridique essentiellement commode à deux conditions : que l'œuvre visée présente un intérêt général manifeste, et qu'elle jouisse de ressources permanentes, telles qu'on puisse les assimiler à celles qui proviendraient d'un capital.

Ces deux conditions sont donc bien réunies ici : l'utilité publique du Secours National n'est pas à discuter, et sa fortune, due aux souscriptions particulières et aux fonds que l'État affecte à la bienfaisance, présente les caractères voulus d'importance et de stabilité.

Cependant, une évolution semble se manifester à l'intérieur du Secours National, qui tendrait à l'assimiler davantage aux services publics qu'en fait il remplace.

A l'origine, en effet, deux courants opposés se sont développés parallèlement en lui : d'une part, il préservait son indépendance vis-à-vis de l'État, en accentuant ses caractères d'entreprise privée. D'autre part, il était amené à dominer l'initiative privée charitable, à qui il n'a aucun compte à rendre en tant que fondation.

Mais actuellement, avec l'importance croissante prise par la participation de l'État dans le financement du Secours National et par suite de l'amplitude des tâches qui se sont bientôt imposées à cet organisme, on peut se demander s'il pourra continuer de se développer dans le cadre des fondations. L'intervention de l'État diminue la liberté du Comité de Direction. L'idée même de ressources indépendantes semble s'effacer, tandis que l'intérêt général prédomine et impose une mainmise de plus en plus considérable de l'État.

TITRE II

Organisation du Secours National

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION INTÉRIEURE DU SECOURS NATIONAL

★ Le Président, le Commissaire général, le Comité de Direction,
le Secrétaire général, le Trésorier, les Commissions.

★ Organisation du Secours National en zone occupée :

Le Président,

Le Secrétaire général,

★ Organisation du Secours National en zone libre :

Le Commissaire général.

★ La famille du Prisonnier : délégation de pouvoirs à son
Comité.

★ L'Entr'aide d'Hiver du Maréchal : délégation de pouvoirs
à un membre du Comité de Direction du S. N.

A PRÈS avoir considéré le Secours National de l'extérieur et l'avoir placé dans le cadre juridique qui semble actuellement lui convenir, nous allons maintenant rappeler brièvement son organisation intérieure, avant de retracer dans les chapitres suivants l'évolution de ses rapports avec les œuvres, le public et l'État, notamment en ce qui concerne la question financière.

L'organisation du Secours National fut assurée, lors de sa reconstitution, par les statuts qui étaient annexés au décret du 19 octobre 1939, et qui ont paru au Journal Officiel du 26 octobre 1939.

Depuis cette date, elle fut légèrement modifiée : le décret du 4 octobre 1940 a placé le Secours National sous la haute autorité du Maréchal Pétain, chef de l'État français. Diverses décisions, notamment celle du Comité de Direction du 23 octobre 1940, approuvée par la Présidence du Conseil, le 23 janvier 1941, sont intervenues pour remanier certains articles des statuts sur des points de détail, et ont entr'autre supprimé le Comité de Patronage " représentant tous les groupements nationaux et forces sociales de la France " dont la composition ne répondait plus aux nécessités actuelles.

Cet aménagement est enfin complété par un règlement intérieur, datant du 18 novembre 1939, et approuvé par la Présidence du Conseil, le 6 décembre 1939.

A l'heure actuelle, d'après l'article 4 des statuts, " le Secours

National est administré par un Président, un Commissaire général et un Comité de Direction, formé du Président, du Commissaire général et de seize membres assistés d'un secrétaire général ".

" Le Comité de Direction peut désigner parmi ses membres, au scrutin secret, trois vice-présidents ".

" Un ou plusieurs secrétaires généraux adjoints peuvent être désignés dans les mêmes conditions que le secrétaire général. Ils sont appelés par le Président à suppléer le Secrétaire général en cas d'absence ou d'empêchement. Le Secrétaire général peut leur déléguer une partie de ses attributions ".

Les membres de ce Comité de Direction assurent un concours bénévole. Ils sont " pour la première formation, désignés par le Président du Conseil ". " Les nominations ultérieures... sont faites au scrutin secret par le Comité de Direction. Elles doivent en ce qui concerne le Président et le Commissaire général, être soumises à l'agrément du Président du Conseil " (article 5).

Ce système n'est pas sans présenter quelque analogie avec celui des conseils municipaux. Le maire administre la commune, soit qu'il exécute les décisions de son conseil municipal, soit qu'il agisse en vertu de ses pouvoirs propres. De même, le Commissaire général du Secours National est responsable de la bonne marche de cet organisme et de l'exécution de ses réalisations, en conformité avec les buts qui lui ont été assignés.

Ces fonctions du Commissaire Général ont été réglées par une décision du Comité de Direction du 9 mai 1940, approuvée par la Présidence du Conseil, le 22 mai 1940.

En conséquence, d'après l'article 9 actuel des statuts, c'est lui qui " représente le Secours National dans les actes de la vie civile ", et qui " ordonnance les dépenses ". " Il supplée le Président ou les vice-présidents en cas d'absence ou d'empêchement, et il est lui-même suppléé, s'il y a lieu, sur la désignation du Président, par un membre du Comité de Direction, ou à défaut, par le secrétaire général. " Il peut déléguer à ce dernier une partie de ses attributions.

D'après l'article 6 du règlement intérieur, il a, en conformité

avec les décisions du Comité de Direction, " la responsabilité de l'organisation des services de propagande et de publicité, des relations avec les œuvres, des enquêtes et de l'action générale du Secours National à Paris et dans les départements ".

Ce qu'il faut donc noter, c'est que l'exécution est confiée, non pas au Président du Secours National, mais au Commissaire général, qui n'en reste pas moins d'ailleurs, sous l'autorité du Président. Mais celui-ci a pour mission essentielle d'assurer la liaison entre cet organe exécutif et le Comité de Direction, assemblée délibérante.

Le Comité de Direction, lui, " est investi des pouvoirs les plus étendus pour l'administration de l'œuvre et la gestion des biens lui appartenant. Il statue définitivement sur l'acceptation des dons et legs (article 8).

Quelquefois cependant, ses décisions doivent être approuvées par le Gouvernement : "Toutefois, si le Comité décide qu'une partie des capitaux doit être mise en réserve, cette réserve est placée en fonds d'États nominatifs ou en d'autres valeurs nominatives moyennant autorisation donnée par décret. La délibération décidant l'aliénation de tout ou partie de cette réserve doit être soumise à l'approbation du Président du Conseil. Il en est de même des délibérations relatives aux acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles, emprunts, constitutions d'hypothèques, et aux baux de plus de neuf ans. "

D'après l'article 7, le Comité doit se réunir " au moins deux fois par mois, et en outre chaque fois qu'il est convoqué par le Président. Les délibérations sont prises à la majorité des votants. En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante ".

Puisqu'il est chargé de l'administration du Secours National, le Comité de Direction peut donc " entendre à titre consultatif, sur convocation du Président, toutes personnes désignées par leur compétence spéciale sur les questions faisant l'objet de ses délibérations (article 2 du règlement intérieur).

Il nomme une " commission de propagande pouvant comprendre en plus des membres du Comité lui-même, toutes personnalités

qualifiées s'intéressant au développement de l'œuvre du Secours National " .

" Il peut en outre, constituer, avec le concours des membres du Comité de Direction, et des représentants des œuvres intéressées, des commissions spécialisées d'après la nature des diverses activités... " (article 3 du règlement intérieur). Les membres des commissions sont choisis par le Comité de Direction.

Quant au Secrétaire général, il est chargé de la direction administrative des services. D'après l'article 7 du règlement intérieur " il est chargé notamment du recrutement du personnel de la direction, du secrétariat du comité de Direction et des commissions, de la préparation des ordres du jour et des procès-verbaux des séances du comité de Direction, de la correspondance générale et de la liaison avec les administrations publiques. Il peut suppléer le Commissaire général ou recevoir délégation des pouvoirs de ce dernier dans les conditions prévues par les statuts " .

L'article 10 des statuts, modifié par une décision du Comité de Direction du 15 janvier 1941, approuvée par la Présidence du Conseil, le 23 janvier 1941, déclare : "le comité de Direction désigne un trésorier chargé d'encaisser les fonds, de payer les dépenses ordonnancées par le Commissaire général de recevoir, conserver et délivrer les objets et matières et d'effectuer toutes opérations de banque et de placement de fonds " .

" Les comptes de gestion sont soumis annuellement à l'approbation du Ministre de l'Intérieur. " .

L'article 10 du règlement intérieur rappelle qu'il " veille à la rentrée des recettes et au paiement des dépenses dont les pièces ont été visées par l'ordonnateur. Il dirige les services de comptabilité..., il fait ouvrir les comptes de dépôt dans les banques agréées par le Comité de Direction, et surveille la tenue des comptes..., les chèques remis à l'œuvre ou émis par elle doivent être endossés, acquittés ou signés par le Commissaire général ou son délégué et le Trésorier ou son fondé de pouvoirs... toutes quittances, notamment celles qui sont délivrées aux souscripteurs et donateurs, doivent être extraites d'un registre à

souches et revêtues de la signature du Trésorier ou de son fondé de pouvoirs ”.

Par application du décret du 30 octobre 1935, sur les entreprises de toute nature ayant fait appel au concours de l'État, il a été nommé récemment un contrôleur financier, plus spécialement chargé de veiller à l'affectation des fonds.

Enfin, nous avons vu que le Comité de Direction peut constituer des commissions spécialisées dans l'étude des différents problèmes que traite le Secours National. Nous en examinerons quelques-unes plus en détail, soit à l'occasion de l'organisation générale du Secours National, soit à propos de quelques-unes de ses réalisations.



La séparation de la France en zone libre et zone occupée a conduit à dédoubler en quelque sorte les services du Secours National. Il fallait en effet plus que jamais assurer des deux côtés la rapidité des décisions, et il n'était donc pas possible de soumettre tous les cas à une organisation unique, qu'elle fût à Paris ou à Vichy. Mais comme il y avait un effort considérable à fournir dans la région parisienne, c'est à Paris qu'est demeuré l'ensemble des services.

Nous y trouvons donc le Président du Secours National, assisté d'un cabinet et d'un secrétariat. Il assure la haute direction de l'œuvre, conformément aux décisions du Comité de Direction.

En l'absence du Commissaire général, qui assure la Direction de la section du Secours National en zone libre, le Secrétaire général supplée le Commissaire pour la zone occupée. Il remplit en outre les fonctions qui lui sont dévolues en tant que secrétaire général, par les statuts et le règlement intérieur. Le Secrétaire général est assisté de plusieurs secrétaires généraux adjoints qui coordonnent l'action des divers services spécialisés appelés Directions. Nous ne donnons pas cette organisation intérieure qui est essentiellement modifiable et qui d'ailleurs a déjà changé plusieurs fois.

En zone libre, les bureaux du Secours National sont installés à

l'hôtel de la Paix, à Royat. La direction des services est assurée par le Commissaire général, assisté d'un commissaire général adjoint.

Du Commissaire général, dépend directement l'organisation départementale du Secours National en zone libre, ainsi que la coordination des œuvres, la propagande et la comptabilité.

Le Commissaire général adjoint a, parmi ses attributions, le service des achats et du matériel, les transports, entrepôts et magasins, les vestiaires, etc...

Un trésorier est chargé pour l'ensemble du Secours National du service de comptabilité, finances, matière et trésorerie.

Deux autres services, de nature un peu différente, sont rattachés au Secours National : la Famille du prisonnier de guerre et l'Entr'aide d'hiver du Maréchal.

Sur l'initiative de Mme la Générale Huntziger, avec l'approbation du Maréchal Pétain, il a été fondé, en effet, au sein du Secours National, une section particulière " La Famille du Prisonnier de guerre ".

Le Secours National avait bien entendu déjà secouru les familles de prisonniers, comme toutes les autres, mais il a paru opportun de constituer un service distinct, plus spécialement appelé à faire face à cette importante question.

L'action de cette section s'étend au domaine matériel, intellectuel et moral. En ce qui concerne l'aide matérielle aux familles de prisonniers, elle agit en coordination étroite avec le Secours National, mais elle conserve une grande liberté d'action dans le domaine moral et intellectuel.

Pour assurer cette liberté indispensable à l'exécution de sa mission, il a été décidé d'accorder par délégation, des pouvoirs étendus à un " Comité de la famille du prisonnier ", présidé par Mme la Générale Huntziger, pour assurer la gestion de cette section sous l'autorité du Président du Secours National.

Une dotation mensuelle, exclusive de tous autres revenus lui est assurée par le Secours National, pour couvrir l'intégralité de ses dépenses et lui servir de budget.

Le Comité prend, dans la limite des crédits qui lui sont alloués, tous les engagements des dépenses nécessaires à la gestion de la section ainsi constituée, et accomplit tous les actes juridiques se rapportant à l'action de la Famille du prisonnier.

Cette section jouit donc d'une large liberté d'action mais reste cependant sous l'autorité du Président du Secours National et dans le cadre général des activités de l'œuvre.

Nous reparlerons ultérieurement de ses réalisations.

D'autre part, il a paru nécessaire de décentraliser l'action du Secours National dans le département de la Seine, celui-ci par son importance nécessitant une organisation distincte.

Aussi, une décision du 30 novembre 1940 a décrété que : " Le Comité d'action de l'Entr'aide d'hiver de la Région parisienne, rattaché, par décision du Maréchal de France, chef de l'État, au Secours National, dont il fait partie intégrante, est délégué par celui-ci pour organiser, étendre et assurer directement ou par les œuvres ayant cet objet, l'aide aux populations de la Région parisienne éprouvées par l'hiver. Cette délégation comprend le ravitaillement, le chauffage, l'habillement, les soupes populaires, les foyers d'accueil, à l'exception des secours en argent. "

Le Président du Comité d'action est un membre du Comité de direction du Secours National.

Par la suite, une unité générale de l'action sociale dans le département de la Seine s'est imposée. C'est pourquoi le statut " relatif au rôle et au fonctionnement de l'Entr'aide d'hiver du Maréchal et à ses relations avec le Secours National ", en date du 16 avril 1941, a décidé que " dans l'intérêt de l'unité de l'action sociale dans la région parisienne, le Président du Comité d'action de l'Entr'aide d'hiver reçoit en outre délégation des pouvoirs du Président du Secours National pour assurer, sous l'autorité de celui-ci, tout ce qui concerne l'activité sociale du Secours National

et de l'Entr'aide d'hiver dans la Région parisienne ", cette délégation étant tout à fait personnelle.

" En conséquence, le Comité d'action de l'Entr'aide d'hiver étendra son activité au contrôle et à l'animation de l'action sociale sous toutes ses formes dans la région parisienne ". Celle-ci est entendue dans un sens restrictif, puisqu'elle se borne à Paris et au département de la Seine, à l'exclusion de toute commune de Seine-et-Oise ou de Seine-et-Marne.

Pourtant, en ce qui concerne l'aide morale et matérielle aux familles des prisonniers de guerre, la Famille du Prisonnier conserve sa mission intégrale, les liaisons utiles ayant lieu par l'intermédiaire du Président du Comité d'Action de l'Entr'aide d'hiver et qui est en même temps membre du Comité de la Famille du prisonnier.

Le Secours National ouvre au Comité d'action de l'Entr'aide d'hiver les crédits et lui fournit les objets, denrées et effets dont il peut disposer, sur demandes justifiées. Il contrôle, par l'intermédiaire de son Président, l'emploi des fonds et matières remis au Comité.

" Indépendamment des crédits qui lui sont accordés, le Président du Comité d'action de l'Entr'aide d'hiver tient tous pouvoirs pour engagements de personnel, passation des contrats et d'une manière générale l'exercice de tous actes juridiques nécessaires à l'action plus haut définie ".

Il est assisté d'un directeur général, pour la direction administrative des organes d'exécution, à qui il peut sous-déléguer les pouvoirs qu'il détient " soit du protocole du Maréchal, soit du Président du Secours National ".

Ce Directeur général est seul qualifié, par délégation du Président du Comité d'Action l'Entraide d'Hiver, pour entrer en relations avec les administrations publiques, comités de répartition, et d'une manière plus générale, tous organismes publics pour les affaires ressortissant de la région parisienne... il peut être également qualifié, par délégation de son Président, pour négocier et conclure tous marchés, discuter tous les contrats nécessaires à l'approvisionnement et l'aménage-

mément des cantines, cuisines, vestiaires, maisons d'accueil, etc... L'Entr'aide d'hiver dispose dans les entrepôts du Secours National de stocks particuliers, placés sous la responsabilité du Directeur général.

Dans la limite des crédits accordés à l'Entr'aide d'Hiver, et dans les limites de sa compétence, l'octroi, la répartition des subventions, et le contrôle de leur usage sont examinés par une commission spéciale. Le Président de l'Entr'aide accorde ou refuse les subventions.

De plus, il est créé pour la région parisienne une direction générale de la propagande, dont tous les projets doivent être soumis au Directeur général de la propagande du Secours National.

Toutes les relations entre le Secours National et l'Entr'aide d'Hiver sont assurées par leurs présidents respectifs ou par leurs délégués.



L'organisation intérieure du Secours National s'apparente donc sur bien des points à celle d'un Ministère.

L'existence de nombreuses directions spécialisées et les services autonomes qui dépendant cependant du Secours National contribuent à le différencier des associations d'utilité publique ordinaires. Cette analogie partielle avec les services administratifs est due à l'ampleur et à la complexité de sa mission.

Cependant, quand il a dû procéder à la coordination locale, nous verrons que le Secours National a, au contraire, instauré une organisation originale qui souligne la souplesse et l'adaptation continue de cet organisme aux nécessités multiples.

La coexistence des procédés de l'administration et de ceux de l'initiative privée justifie encore une fois la nature semi-publique de cette entreprise.

CHAPITRE II

LE SECOURS NATIONAL ET LES ŒUVRES

★ Évolution de l'action du Secours National sur les œuvres :

en 1914, contrôle unique de l'État,

en 1939, le Secours national n'est qu'un facteur de liaison,

en 1940, il représente les œuvres.

★ Évolution de la dépendance des œuvres au point de vue financier. Décret du 29 novembre 1939 : contrôle du Secours National sur les appels publics à la charité. Loi du 4 octobre 1940 : le Secours National a le monopole de cet appel.

★ La notion d'appel public à la générosité.

★ L'œuvre dépend entièrement des subventions du Secours National.

LE Secours National se présente donc comme une institution particulièrement originale.

Créé comme une entreprise privée, sous la forme d'une fondation de l'État, géré par des particuliers, mais sous un contrôle étroit des pouvoirs publics, il est de plus doté de certaines prérogatives de la puissance publique vis-à-vis des œuvres.

Nous devons procéder maintenant à l'étude de ses pouvoirs, notamment en ce qui concerne la question financière. L'action du Secours National en cette matière, en effet, est devenue prédominante, soit comme moyen de contrôle, soit comme possibilité de faire face à l'ampleur de ses réalisations propres.

Cette manifestation d'autorité, reconnue désormais au Secours National, sur les initiatives particulières, ne lui a pas été accordée immédiatement, dans l'intégralité de ses pouvoirs. Son attitude, ses prérogatives vis-à-vis des œuvres, la situation financière de celles-ci, ont subi une évolution que nous avons déjà signalée en passant, et il nous reste maintenant à retracer les étapes, pour réaliser pleinement quels sont le but, le domaine et les moyens d'action du Secours National.

Déjà en 1914, la multiplication des œuvres pendant cette période avait fait sentir la nécessité d'un contrôle de l'État et c'était à cet objet que correspondait la loi du 30 mai 1916. Mais elle prévoyait simplement l'obligation pour toute œuvre faisant un appel public à la charité de procéder à une déclaration d'existence et

d'obtenir une autorisation du Ministère de l'Intérieur, après avis d'une commission mixte. Le Gouvernement pouvait aussi faire prononcer leur dissolution par les Tribunaux.

En 1939, le Secours National, fut reconstitué, pour " étendre davantage son rôle vis-à-vis des œuvres privées " (1).

Il devait être l'œuvre des œuvres, chargée de réaliser cette grande fédération nationale des œuvres privées, nécessaire pour connaître tout ce qui peut encore être fait, pour réunir toutes les initiatives généreuses qui s'offrent à seconder l'action des pouvoirs publics, en vue de soulager la misère née de la guerre.

Mais n'étant cependant qu'un simple facteur de liaison, le Secours National a dû respecter la vie individuelle des œuvres, qui gardent notamment leur personnalité juridique et financière. Le Secours National n'intervient pas dans leur fonctionnement intérieur, et les laisse développer leur activité dans leur domaine propre.

Cependant, la mission directrice du Secours National se précisait dans le décret du 29 novembre 1939 qui, soumettant l'autorisation des œuvres à leur adhésion au Secours National et à leur engagement de suivre ses instructions, lui reconnaissait le privilège d'organiser l'action sociale.

Mais les conséquences de l'armistice ont conduit à développer ce rôle autoritaire du Secours National et ont modifié son attitude vis-à-vis des œuvres.

Nous avons déjà parlé de son pouvoir de coercition lui permettant de provoquer l'interdiction de poursuivre leur activité, pouvoir accordé par la loi du 4 octobre 1940. Cette même loi déclarait, en outre, à l'article 2, que " dans le cadre de sa mission... notamment en ce qui concerne l'assistance par le travail, le ravitaillement, le logement, l'habillement, le chauffage, le Secours National représente les œuvres privées devant les pouvoirs publics ".

(1) Rapport du Président du Conseil, du 19 octobre 1939.

Ainsi, cet organisme n'est plus simplement un facteur de coordination, groupant les œuvres et leur donnant des directives pour le développement de la vie sociale. Il est leur représentant, seul qualifié pour entrer en contact avec le Gouvernement.

Dorénavant, l'entreprise privée n'existe plus aux yeux de l'État et n'a plus de rapports directs avec lui. Le seul organisme reconnu désormais par lui est le Secours National. Il ne le considère plus comme une œuvre dirigeant les autres, mais comme la manifestation de toute l'activité privée avec qui, seule, il peut discuter.

En conséquence, le Secours National, symbolisant toutes les immenses forces de l'initiative particulière, se trouve avoir une puissance considérablement accrue sur les œuvres, qui ne peuvent plus vivre s'il ne leur en accorde la permission.

L'existence des œuvres dépend d'ailleurs surtout du Secours National pour des raisons financières. En effet, si des mesures d'inspiration analogue n'avaient pas été prises dans ce domaine, les pouvoirs du Secours National seraient, somme toute, restés théoriques. Le développement de l'œuvre est assuré, moins par des règles générales, que par des réalisations pratiques.

Le Secours National de 1914 transmettait simplement les fonds recueillis par lui aux œuvres. Le contrôle de l'emploi des fonds était assuré par l'État, aux termes de la loi du 30 mai 1916.

Les statuts de 1939 reconnaissaient simplement au Secours National les mêmes possibilités, d'une part de recevoir " des souscriptions, subventions publiques ou privées, des dons et legs en nature ", d'autre part, de consentir " des subventions en espèces et des prêts sans intérêt ", et de distribuer " des dons et allocations en nature aux diverses associations charitables et œuvres d'utilité sociale dont le but est conforme au sien ".

Mais le décret du 29 novembre 1939, relatif aux " œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique ", allait déjà plus loin dans la voie de l'intervention du Secours National. Il prévoyait en effet, le contrôle de celui-ci, à côté de celui du Gouvernement.

L'article 12, modifié par un rectificatif paru au Journal Officiel du 5 décembre 1939, et complété par des dispositions statutaires

en date du 8 janvier 1940 (Journal Officiel du 9 janvier 1940) déclare " aucune œuvre ne pourra pendant la durée de la guerre, faire appel à la générosité publique par voie de quêtes, collectes, ventes d'insignes, de vignettes, de fleurs, de billets de loterie, sur la voie publique ou dans les lieux ouverts à la circulation ou au stationnement du public, sans une autorisation spéciale, conférée dans chaque cas particulier après avis du Secours National. "

Ainsi apparaissait pour la première fois l'idée de l'intervention obligatoire du Secours National pour tout appel à la charité publique. Si les œuvres pouvaient encore bien exercer ce droit, elles ne pouvaient plus cependant le faire sans autorisation. Non seulement il fallait, comme en 1916, celle de l'État, mais encore, et ce fait est unique, l'avis d'un organisme privé devenait indispensable.

Cependant, ce privilège du Secours National fut bientôt insuffisant. Il fallait accentuer la surveillance sur les œuvres, pour s'assurer que le produit des quêtes n'allât pas à des groupements sans intérêt, ou pour réprimer toute tentative d'escroquerie. De plus, les conséquences de l'après-guerre entraînaient la disparition des ressources habituelles des œuvres. Il leur devenait impossible d'organiser des réunions charitables à leur bénéfice, et leurs besoins étaient tels qu'il leur aurait fallu procéder continuellement à des quêtes, vraisemblablement sans grand résultat, étant donné l'appauvrissement de la population.

C'est pour remédier à cet état de choses que la loi du 4 octobre 1940 instituait au profit du Secours National le monopole des appels publics à la générosité, et des subventions de l'État ou des diverses collectivités publiques.

Il est indispensable, pour réaliser l'étendue de ce monopole, de définir cette notion d'appel public. Déjà, en décembre 1939, une circulaire du président du Conseil, adressée aux préfets, avait donné quelques précisions sur le champ d'application du décret du 29 novembre, qui peuvent nous servir pour connaître les limites apportées par le Gouvernement à ce privilège.

Il est évident que l'association qui pouvait " par la voie de la presse, par souscription ou par quête dans les lieux publics, solliciter l'ensemble de la population qui ne connaît ni les

promoteurs ni les bénéficiaires de l'appel ", déjà soumise au décret du 29 novembre 1939, se voit désormais interdire totalement toute manifestation de ce genre.

Par contre, il reste indiscutable que des personnes qui se cotisent pour secourir des gens qu'elles connaissent, ne forment qu'une " communauté d'intention charitable ", " résultant de relations individuelles ", et ces aspects de la charité restent en dehors des décrets.

Pour être adressé au public, l'appel doit être fait à des personnes n'ayant aucun rapport antérieur avec l'auteur de l'appel, et d'une manière anonyme. En conséquence, les formes qui rendent l'appel public sont l'affichage, la publication dans la presse non spécialisée, la diffusion par la radio, la distribution de tracts et les quêtes sur la voie publique.

Les appels adressés sous ces diverses formes doivent être considérés comme des appels publics même s'ils précisent qu'ils ne s'adressent qu'à telle ou telle catégorie de personnes. D'autres formes peuvent être publiques ou privées selon les cas, telles les quêtes, ou les distributions de lettres et de tracts à domicile.

L'appel doit avoir pour but la générosité. Celle-ci peut s'exprimer par des dons en espèce ou en nature, ou par des services, c'est-à-dire des travaux accomplis bénévolement. Les appels à une générosité partielle, tels que ceux pour une vente de charité ou une séance récréative payante, ne semblent pas devoir être considérés comme des appels publics.

Enfin, l'appel doit avoir un objet compris dans la limite des attributions du Secours National, définies aux articles 2 et 3 de la loi du 4 octobre, c'est-à-dire l'aide aux seules populations civiles.

Le décret du 29 novembre 1939 ne touchait d'ailleurs que les personnes recueillant des fonds " de façon habituelle ", la loi du 4 octobre 1940 ne fait plus de distinction, puisque, dans tous les cas, le Secours National " reste seul qualifié ".

Il semble pourtant que les décrets ne soient pas applicables aux cas " intermédiaires ", lorsque souscripteurs et bénéficiaires,

sans avoir de relations personnelles, ont toutefois entre eux un certain lien, tels les membres d'un groupement d'anciens élèves ou d'une association de fonctionnaires, désireux de s'entr'aider.

Mais sans entrer dans les différentes hypothèses qui peuvent se présenter, nous pouvons concevoir l'immense portée du privilège dont jouit désormais le Secours National par rapport aux œuvres.

Celles-ci n'ont plus, comme ressources propres, que les cotisations de leurs membres et les dons ou legs qu'elles peuvent recevoir, c'est-à-dire des sommes insuffisantes pour leurs besoins.

Le Secours National centralise alors tous les fonds. Seul, il reçoit de l'État, seul, il peut organiser des manifestations charitables ou procéder à des quêtes sur la voie publique. Il sert alors de banquier aux œuvres, en leur accordant à son tour des subventions.

Tantôt celles-ci ont pour but de compenser les pertes subies par elles du fait qu'elles ne reçoivent plus rien des particuliers. Ainsi, le Secours National alloue au Comité anti-tuberculeux des sommes équivalentes à celles que rapportait la vente du timbre anti-tuberculeux.

Tantôt elles remplacent les subventions accordées par l'État directement.

Mais de toutes façons, l'œuvre, pour pouvoir subsister, dépend entièrement du Secours National. L'exercice de ce privilège lui donne des moyens d'action considérables sur les œuvres.

Il reste seul juge, en effet, de leur utilité et du développement qu'elles doivent prendre, et la menace qu'il fait peser sur elles de leur retirer tout secours financier les oblige à se plier à ses instructions, et à se conformer à ses vues. Plus que toute règle théorique, plus que toute procédure judiciaire, l'intervention constante dans la vie financière des œuvres assure au Secours National une influence prépondérante comme sans appel.

Précisons bien d'ailleurs que cette action du Secours National ne s'exerce que sur les œuvres s'adressant à la population civile.

Les œuvres militaires et les œuvres telles que la Croix-Rouge ne dépendent pas de lui, mais des secrétariats d'État intéressés.

Il ne faudrait pas d'ailleurs exagérer cette domination du Secours National sur les œuvres. En fait, l'indépendance d'action de celles-ci est assurée, dans la pratique, par l'esprit même qui a contribué à maintenir l'initiative privée, à côté de l'activité publique. C'est l'indépendance juridique qui se trouve atteinte, puisque le Secours National, représentant les œuvres privées, personnifie devant les pouvoirs publics l'action sociale qui est son domaine propre.

Il faut veiller alors à ce que les directives du Secours National continuent bien à être inspirées par les préoccupations sociales qui ont amené sa création. Le danger résiderait, en effet, actuellement, dans un " détournement de pouvoir " possible du Secours National, qui l'entraînerait hors de la mission qui lui est confiée, celle-ci visant toujours à maintenir le développement suffisant de l'initiative privée

CHAPITRE III

LE BUDGET DU SECOURS NATIONAL

★ Ressources en 1914. Leur nature privée.

★ Ressources en 1940.

★ Subventions de l'État.

★ Mesures complémentaires.

Décret du 23 juillet 1940 sur les biens des Français déchus.

Loi du 6 septembre 1940 sur la suppression de la Caisse autonome.

Décret du 18 octobre 1940 sur la Négociation des actions en bourse.

Loi du 30 mars sur la liquidation des positions 1941 en Bourse.

Dons et collectes.

★ Dépenses : Subventions aux œuvres.

★ Prêts.

★ Intervention directe :

a) aide aux populations civiles,

b) assistance par le travail,

c) soupes, jardins, etc.

d) frais généraux.

★ Le contrôle financier.

L'ÉVOLUTION présentée par le Secours National, dans son rôle vis-à-vis des œuvres et dans son organisation intérieure, fut complétée par son évolution financière. Celle-ci est une conséquence de l'autre, car il est évident que l'efficacité d'action de l'organisme reconstitué dépendait surtout des moyens mis à sa disposition pour la réaliser.

Le Secours National de 1914, nous le savons, servait uniquement d'intermédiaire entre le public et les œuvres. Les fonds recueillis par lui au cours de la guerre, provenaient donc seulement de la générosité privée.

Celle-ci fut d'ailleurs très active, ainsi qu'en témoignent les chiffres énoncés par M. Appell, au cours d'une séance solennelle à la Sorbonne, sous la présidence de M. le Président de la République, le 14 décembre 1919.

Le Secours National avait reçu, en effet, 29.607.700 francs par souscriptions. Dans cette somme, les versements effectués par les établissements financiers ou industriels et les maisons de commerce s'élevaient à 7.646.000 francs, les versements des groupements d'ouvriers ou de fonctionnaires à 7.874.000 francs; les souscriptions individuelles fournirent 6.399.000 francs, les collectes et souscriptions des Français à l'étranger et dans les colonies rapportèrent 1.474.000 francs.

Des journées de quêtes, comme la " Journée Française ", avaient produit 3.951.000 francs, auxquels doivent s'ajouter 240.200 francs

dus à des recettes diverses : ventes de médailles, d'affiches, etc.

A toutes ces ressources s'étaient ajoutés, bien entendu, les intérêts des fonds placés qui avaient rapporté, pendant la guerre, la somme de 1.403.000 francs.

Au total, "depuis sa fondation, en août 1914, jusqu'au 31 août 1919, le comité du Secours National a recueilli, pour son action directe de bienfaisance, 35.202.000 francs " entièrement dus à la générosité particulière.

Ces fonds furent alors utilisés à subventionner les œuvres pour un montant global de 26.324.240 francs et à consentir des prêts ou avances qui s'élèvent à 3.234.599 francs.

Ajoutons qu'en plus de cet argent, " le Comité a reçu et réparti pour plus de 10 millions de francs de dons en nature, somme qui, jointe au produit des journées, porte à environ 65 millions le chiffre total de son action ".

Si l'on n'oublie pas la valeur du franc à cette époque, on peut constater aisément l'ampleur de l'apport particulier, au cours de la Grande Guerre, dans le domaine de la bienfaisance.

Or cette participation, on le prévoyait, ne pouvait, toutes proportions gardées, être aussi considérable en 1939, et il fallait parer immédiatement à cette insuffisance.

De plus, le rôle tout particulier qui fut peu à peu reconnu au Secours National vis-à-vis des œuvres, conduisit l'État à le subventionner — comme il le fait pour de nombreuses entreprises privées — puis à donner à ces subventions une extension croissante, telle que le Secours National peut, à ce point de vue, présenter des analogies avec un service public, alimenté par l'État dans la limite des crédits budgétaires.

Aussi, sans qu'il puisse être très rigoureux, car cet organisme, essentiellement assujéti aux circonstances ne saurait faire de prévisions exactes, le budget du Secours National a-t-il pris un grand développement. Désormais, à côté des ressources privées,

(1) " J. O. " 22 mai 1940.

figurent des ressources publiques : subventions ou avances de l'État.

Ainsi, de septembre 1939 à mai 1940, celui-ci accorda au Secours National une subvention de 70 millions, qui, dans l'esprit du législateur, devait seulement compléter l'apport de la charité privée.

Mais, après le 10 mai 1940, l'évacuation des régions envahies et l'accroissement incessant du nombre des réfugiés entraînèrent immédiatement de nouveaux besoins pour le Secours National. Aussi, un décret, en date du 20 mai 1940 (1), " portant ouverture de crédits ", déclarait-il dans son article premier :

" Il est ouvert au Président du Conseil, au titre de l'exercice 1940, en addition aux crédits ouverts par la loi de finances du 31 décembre 1939 et par des textes spéciaux, un crédit s'élevant à la somme de 50 millions de francs, applicable au chapitre 12 bis de la Présidence du Conseil ", " subventions à l'œuvre du secours national " .

Nous avons déjà souligné ce fait d'importance capitale. L'intervention considérable de l'État dans le Secours National date de ce décret. C'est en effet le premier texte qui contribua, dans la pratique, à orienter cet organisme dans le sens d'importantes réalisations propres.

Par la suite, l'activité du Secours National se développant toujours, les fonds mis à sa disposition par l'État furent de plus en plus importants. Un nouveau crédit lui fut bientôt alloué, d'un montant de cent millions, sur lequel 40 millions seulement ont été effectivement touchés par le Secours National.

Au total, c'est donc la somme de cent dix millions que celui-ci a reçue directement de l'État en quinze mois, d'octobre 1939 à fin décembre 1940.

En prévision de l'année 1941, la loi budgétaire ouvrit au Secours National, pour le premier trimestre, un crédit de trois cents millions. Pour le deuxième trimestre, ce crédit ne fut que de cinquante millions, la différence devant être compensée par le pro-

(1) " J. O. " 22 mai 1940.

duit de la Loterie nationale. Mais l'on peut prévoir encore un crédit d'au moins trois cents millions pour chacun des trimestres à venir.

Au 30 juin 1941, le Secours National avait reçu, au titre subventions, pour l'année 1941, la somme de 273.230.500 francs et celle de 25 millions à titre d'avance.

Ces subventions de l'État se révélaient cependant dès l'armistice, nettement insuffisantes pour parer aux nécessités de l'année 1941. Différentes dispositions furent prises en conséquence par le Gouvernement, destinées à augmenter les ressources propres du Secours National.

Un décret du 23 juillet 1940 lui constituait une dotation d'une grande valeur puisque il lui était attribué le produit de la liquidation des biens des Français déchus de leur nationalité (1).

Le Secours National se trouve ainsi, tout au moins en principe, en possession de biens mobiliers et immobiliers d'une importance considérable, productifs de gros revenus. Cependant un plus grand nombre d'entre eux n'ont pas encore été réalisés à son profit.

D'autres fonds furent affectés ultérieurement au Secours National.

En effet, une loi du 6 septembre 1940, décrétait la suppression de la Caisse autonome de la Défense Nationale et du " Comité national chargé d'associer à l'effort d'armement les forces morales, intellectuelles et économiques de la Nation. " (2)

(1) " J. O. " 24 juillet 1940, article 2 du décret : " les biens appartenant à ceux contre lesquels la déchéance de la nationalité française aura été prononcée par application de l'article précédent, seront, à la requête du Ministère public, placés sous séquestre, par ordonnance du Président du Tribunal civil au lieu de leur situation. Cette ordonnance sera publiée par extrait au " Journal Officiel ". Il sera, à la requête du Ministère public, procédé à l'expiration d'un délai de six mois, à dater de l'insertion de l'ordonnance, à leur liquidation sous l'autorité du Président du Tribunal civil et sous la surveillance du Ministère public. Le solde du produit de la liquidation sera versé à la caisse du Secours National.

(2) " J. O. " 12 septembre 1940, page 4.970. L'article 2 du décret précise : " un arrêté du Ministre secrétaire d'Etat aux Finances, déterminera en tant que de besoin les conditions d'application du présent décret de fixera notamment l'affectation à donner aux avoirs de la caisse autonome, de la Défense nationale, ainsi qu'aux biens dont la dévolution était prévue en faveur de cet organisme.

Or, un arrêté du même jour (1) déclarait dans son article unique " les avoirs de la Caisse autonome de la Défense nationale, non utilisés à la date du 31 août 1940, dans les conditions prévues par l'article 36 de la loi du 31 décembre 1939, seront affectés à l'œuvre du Secours National, reconstituée par décret du 19 octobre 1939. Seront également versés au Secours National les biens qui auraient été dévolus à la Caisse autonome de la défense nationale en application du décret du 29 novembre 1939 ".

Cette liquidation réalisée, le Secours National a reçu de ce chef une somme d'environ 26 millions de francs dont un peu plus de 10 millions au cours du premier semestre 1941.

Bien plus, un décret du 18 octobre 1940 (2) allouait au Secours National, en tant que ressources privées, une partie des revenus de l'État, en déclarant, dans son article premier : " le produit net des diverses tranches de la Loterie nationale, à partir de la treizième tranche et jusqu'à fin février 1941, est affecté à l'œuvre du Secours National, à titre de contribution de l'État à la lutte entreprise contre le froid et la misère au cours de l'hiver 1940-1941 ".

Par la suite, un décret du 21 février 1941 (3) prorogea l'affectation des tranches de la Loterie nationale jusqu'au 30 juin 1941.

D'après les prévisions, le Secours National doit en recevoir environ 300 millions de francs.

Puis, une loi du 28 février 1941 (4) relative à la forme et à la négociation des actions, décrétait dans l'article premier :

" A compter d'une date qui sera fixée par un arrêté du Secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances, les actions des sociétés françaises, négociées sur un marché, ne pourront être

(1) "J. O." 12 septembre 1940, page 4.972.

(2) "J. O." 20 octobre 1940.

(3) L'article 2 du décret du 18 octobre précisait en effet : " un décret ultérieur pris sur la proposition du Ministre secrétaire d'Etat aux finances fixera les modalités d'application du présent texte ainsi que les modifications à apporter aux voies et moyens du budget de l'exercice 1940. " Le texte du 21 février 1940 (" J. O." 6 avril 1941) a prorogé le décret du 18 octobre 1940.

(4) "J. O." 5 mars 1941.

délivrées aux acquéreurs que sous la forme nominative... " Et l'article 2 continuait : " Le produit de la réalisation des titres et le montant des amendes sont attribués au Secours National, sous déduction de la part qui sera allouée dans les conditions fixées par un arrêté du Secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances, aux personnes qui auront contribué à la découverte et à la répression des infractions... "

On ne peut prévoir actuellement ce que rapportera au Secours National cette négociation des actions. Il semble cependant que la valeur en sera assez faible.

Par contre, on évalue à 75 millions le bénéfice procuré au Secours National par la loi du 30 mars 1941 (1), relative à la liquidation des positions à terme demeurées en suspens à la Bourse de Paris, dont l'article 2 était ainsi rédigé :

" Il sera ouvert dans les écritures des chambres syndicales intéressées un compte spécial, qui sera débité des pertes et crédité des profits que laisseront les liquidations opérées sur les bases définies à l'article premier. Seront également imputées à ce compte les indemnités versées aux vendeurs fermes contre achats de primes, en compensation du préjudice que leur aura causé l'annulation des primes. Le solde bénéficiaire du compte spécial sera versé à l'œuvre du Secours National. "

. D'autres avantages ont été reconnus au Secours National, tels que l'exonération des droits fiscaux de timbre et d'enregistrement (2), l'exonération des droits de douane (3), le produit de la vente de marchandises confisquées (4), etc...

Ces diverses mesures ont dû être prises par le Gouvernement pour accroître les ressources du Secours National. En effet, le développement de ses activités fut tel et nécessita de telles dépenses, que l'apport de la charité privée, prévu à l'origine comme essentiel, tend à devenir dans une certaine mesure, accessoire. Ceci n'est pas sans avoir influencé la physionomie propre du Secours National.

(1) " J. O. " 2 avril 1941.

(2) Décret 1 décembre 1940.

(3) Arrêté du 27 janvier 1941, " J. O. " 14 février.

(4) Décret 19 février 1941, " J. O. " 9 mars.

Cependant, cette partie de ses ressources est loin d'être négligeable.

Les dons spontanés passaient de 418.000 francs d'août à octobre 1940, à 22.773.000 francs en décembre 1940, 53.547.000 francs en janvier 1941, 67.964.000 francs en février. A la fin de mars 41, le Secours National avait ainsi reçu depuis le début de la guerre, en un an et demi, la somme de 192.452.000 francs.

Le produit des diverses quêtes, ventes d'insignes, etc. passait de 546.000 francs en novembre 1940, à 4.136.000 francs en décembre et 3.900.000 francs en mars 1941. A la fin de mars 1941, le Secours National estimait à 29.818.000 francs le montant des diverses collectes depuis la guerre.

Celles-ci étaient destinées, dans une large mesure, à remplacer les appels publics à la charité qu'avaient adressés, auparavant, séparément, diverses œuvres importantes.

Au total, nous constatons qu'au cours du premier semestre 1941, le Secours National aura reçu de l'État 350 millions de francs directement. D'autre part, aux 26 millions produits par la liquidation de la Caisse autonome, et aux 75 millions produits par celle des positions en bourse, s'ajouteront 300 millions, somme que doit approximativement rapporter la Loterie nationale. En dehors des dons et du résultat des quêtes, le budget du Secours National pour ces six mois s'élève donc à 755 millions, alors que dans les six premiers mois de son fonctionnement, il n'a guère touché plus de 50 millions. Ces chiffres à eux seuls sont la preuve du développement considérable de cet organisme.



Si nous étudions maintenant le chapitre des dépenses du Secours National, nous apercevons clairement l'évolution subie par lui et déjà soulignée. Parallèlement à l'accroissement général des dépenses, nous voyons se développer sans cesse l'action directe du Secours National, et c'est particulièrement ce chapitre qui nécessite des mises de fonds de plus en plus importantes.

1° Subventions.

En effet, son rôle initial, nous l'avons vu, se bornait à subvention-

ner à son tour les œuvres puisque celles-ci ne reçoivent plus rien de l'État. Le montant des subventions consenties augmente continuellement, puisqu'il passe de 9.048.000 francs pour la période octobre 1939-août 1940 à 5.171.000 francs pour le mois de novembre 1940, 9.393.000 francs pour décembre, 12.344.000 francs en janvier 1941, 25.835.000 francs en février, 18.488.000 francs en mars. Du début de la guerre à fin mars 1941, le Secours National s'est trouvé ainsi amené à répartir 90.325.000 francs. Pour le seul premier semestre 1941, le montant des subventions était de 66.422.820 francs.

2° Prêts.

De plus, le Secours National consent aussi des prêts, qui ne sont pas réservés seulement aux œuvres, mais dont les bénéficiaires peuvent être également divers groupements d'utilité sociale, tels que le Comité d'assistance aux Prisonniers, ainsi que des services publics comme le Ministère de la Jeunesse. Le montant global de ces prêts au début d'avril 1941 s'élevait à 15.032.000 francs, le chiffre fourni pour le premier semestre 1941 est de 9.957.635 francs.

3° Action directe.

Mais ce rôle de " banque " semble devenir secondaire quand nous comparons ces dépenses avec celles qui résultent de l'action directe du Secours National.

a) En effet, sous la rubrique " aide aux populations civiles ", nous constatons qu'il a versé 60.599.562 francs au cours du premier semestre 1941, dont 14.383.917 francs pour le seul mois de juin. Pour la même période de temps, les secours directs se montent à près de 3 millions. Les avances consenties aux délégués s'élèvent, toujours pour le premier semestre 1941, à 116.857.296 francs dont 25.751.736 francs pour juin.

b) Nous verrons, dans ces chapitres ultérieurs, que le Secours National pratique l'assistance par le travail, notamment pour les femmes en créant des ouvroirs. Pour payer les matières premières ainsi que les salaires des employées, il engage des fonds importants, passant de 1.762.000 francs pour les neuf premiers mois, à 3.881.000 francs pour le mois de novembre

1940, 4.380.000 francs pour février 1941, 3.331.000 francs pour mars. A la fin de ce mois, il estimait ses dépenses dans ce domaine à la somme de 19.502.000 francs. Celles du premier semestre 1941 se sont élevées à 9.526.813 francs.

c) L'intervention directe du Secours National s'est de plus en plus développée dans des multiples voies d'assistance : créations de soupes populaires, de vestiaires, de jardins ouvriers, etc...

Dans ce domaine, il engage en conséquence des fonds sans cesse plus importants : ses dépenses sont passées de 1.825.000 francs d'octobre 1939 à août 1940, à 3.049.000 francs en novembre 1940, 22.773.000 francs en octobre, 53.547.000 francs en janvier 1941, 67.964.000 francs en février, 29.360.000 francs en mars. A cette époque, elles étaient estimées à 53.557.000 francs.

d) Frais généraux : Ajoutons pour terminer, qu'il faut mentionner les frais généraux et ceux d'installation de matériel, de mobilier, des loyers, dépenses de plus en plus considérables en raison de l'importance croissante des Services du Secours National auxquelles s'ajoutent les frais de la propagande. Cela nous donne pour le premier semestre 1941, la somme approximative de 19 millions.

L'importance des fonds gérés par le Secours National et notamment de ceux provenant de l'État, nécessitait un contrôle gouvernemental très poussé.

Ce contrôle s'exerce de deux manières. D'une part, le Secours National est soumis au contrôle de la Cour des Comptes et aux vérifications de l'Inspection des Finances, en vertu du décret du 20 mars 1939 (1) tout en gardant néanmoins son caractère juridique d'établissement privé.

D'autre part, nous avons vu qu'en application du décret du 30 octobre 1935, il a été nommé un contrôleur financier plus spécialement chargé de veiller à l'affectation des fonds.

(1) " J. O. " 21 mars 1939, article 5 : Les associations ainsi que les fondations reconnues d'utilité publique dont plus de la moitié des ressources est fournie par l'Etat, sont soumises aux vérifications de l'Inspection générale des Finances et du contrôle de la Cour des Comptes.

De l'étude rapide des grandes lignes du Budget du Secours National, il ressort nettement que c'est le chapitre " Action directe " qui prend sans cesse le plus d'importance. Les nouvelles ressources prévues par l'État sont, dans l'ensemble, destinées particulièrement à l'alimenter.

En conséquence, dès qu'il aura été mis en possession des sommes prévues, le Secours National ne manquera pas de développer son action en ce sens.

Cependant si l'action du Secours National n'est rendue possible actuellement que par suite du concours incessant de l'État, il est nécessaire que les contributions privées augmentent, pour faire face aux besoins sans cesse accrus. De plus, par là seulement il sera possible au Secours National de demeurer ce qu'il est essentiellement : une œuvre privée, assez largement indépendante des Pouvoirs publics, amenés à réaliser une mission de solidarité nationale à laquelle, tous, dans la mesure de leurs possibilités, doivent se faire un devoir de contribuer. Il doit être la manifestation de l'entr'aide charitable de tous les Français.

CONCLUSION

L'EXAMEN rapide que nous avons fait du cadre extérieur et de l'aménagement intérieur du Secours National, nous permet de constater la double tendance qui existe au sein de cet organisme.

Conçu en 1914 comme une œuvre analogue aux autres, organisé comme toutes les associations d'utilité publique, vivant uniquement des ressources de la charité privée, le Secours National a tellement évolué qu'en bien des points il s'apparente désormais à un service public.

D'intermédiaire entre le public et les œuvres, non seulement il est devenu un intermédiaire entre l'État et celles-ci, mais il représente les œuvres vis-à-vis des Pouvoirs publics, il les dirige, il décide de leur existence.

Puis cette mission elle-même a été dépassée et il est devenu en outre un service d'exécution, assumant de lui-même une tâche propre d'assistance aux multiples aspects, tâche très lourde qu'il est amené à développer continuellement.

Son budget a cru dans d'extraordinaires proportions. L'apport de la charité privée n'est plus qu'un élément secondaire amplement dépassé par celui de l'État, sans qu'on puisse savoir quelle sera la limite de la participation gouvernementale.

Le contrôle des gouvernants s'est accentué et la complexité de la mission du Secours National a fait aménager intérieurement celui-ci comme un service public; on peut, à ce point de vue, le comparer assez exactement à la Banque de France, qui n'est pas un établissement public, mais qui est gérée par des personnalités choisies par les Pouvoirs Publics.

L'intervention du Secours National dans un domaine jusqu'ici réservé à l'État, s'accroît donc de jour en jour. Pour certains,

le stade actuel de son développement semble n'être qu'une étape vers une analogie plus poussée avec un service public personnalisé.

Il ne paraît pas pourtant que le Secours National doive s'orienter dans cette voie. Lui faire subir par trop une influence étatique ou politique poserait le problème de la liberté des œuvres. D'autre part, s'il a vu développer ses réalisations propres, c'est en raison même de son caractère d'initiative privée.

Ainsi, il peut jouer un rôle complémentaire vis-à-vis des services publics, s'adapter rapidement à des nécessités mouvantes, " dépanner " les situations les plus tragiques, et ceci, sans cependant modifier l'ordonnancement juridique qui doit rester du domaine de l'État.

Son développement, comme celui des œuvres, reste lié à sa possibilité d'évoluer dans ce cadre de liberté où sa spontanéité demeure.

L'évolution de son statut juridique a donc pour lui une importance capitale. En effet, si la grande indépendance du Secours National, vis-à-vis des pouvoirs publics, se légitime excellemment dans la mesure où elle vise à sauvegarder les œuvres privées d'une emprise trop forte de l'État, il semble que des contacts plus étroits soient nécessaires dès que le Secours National est amené par ses réalisations propres à compléter l'action des services administratifs et paraît être alors, dans une certaine mesure, leur prolongement dans le domaine de l'initiative privée.

Aussi bien, s'il ne saurait être question de limiter les pouvoirs du Comité de Direction en tant qu'il est responsable de la gestion de l'œuvre, le rôle éminent qui serait confié au Président du Secours National, reprenant alors les pouvoirs confiés en propre au Commissaire Général, pourrait être l'élément nécessaire d'une liaison plus étroite entre l'État et le Secours National.

Le Président, plus particulièrement responsable de l'exécution des décisions du Comité de Direction, représenterait le Secours National devant les Pouvoirs publics et ceux-ci devant le Secours National. S'il ne participait pas lui-même à la puissance publique, il en émanerait pourtant directement, par la désignation et l'investiture qu'il en aurait reçues.

TROISIÈME PARTIE

L'ACTIVITÉ
DU SECOURS NATIONAL

TITRE I

La Coordination

CHAPITRE PREMIER

LA COORDINATION AU SIÈGE

- ★ Les réunions et les commissions.
- ★ Inventaire des œuvres et classement en huit catégories.
- ★ Les subventions : instruction des demandes.
- ★ Contrôle de l'emploi des fonds.

CONNAISSANT maintenant l'organisation du Secours National et la place qu'il tient dans la vie juridique actuelle, nous allons examiner rapidement les manifestations de son activité dans la vie sociale.

Nous n'aurons pas la prétention de parler de toutes ses réalisations. Le Secours National étant une œuvre de circonstance, qui s'adapte à chaque besoin nouveau, ses possibilités d'agir sont à peu près illimitées dans la limite de ses attributions et une étude complète sur le moment risquerait de devenir vite insuffisante.

Nous allons seulement dégager les grandes lignes de son action. Connaissant les pouvoirs qu'il détient à l'encontre des œuvres, nous allons donc voir d'abord comment il procède à la coordination de celles-ci, puisque c'était là la première tâche qui lui fut confiée.

Nous aborderons ensuite la seconde mission qui lui fut impartie, en soulignant les plus importantes de ses réalisations directes.



Le Secours National devait donc en premier lieu travailler à l'aménagement de la vie sociale, en liaison étroite avec les œuvres.

Ce travail peut prendre plusieurs aspects : il peut se faire à travers les œuvres, le Secours National se contentant d'animer celles-

ci en leur donnant des moyens d'action comme les subventions. Il peut se faire par l'information, le Secours National orientant le public vers les organismes constitués. Il doit surtout se faire par la répartition des tâches de chacun, donc par une coordination soigneusement établie.

Or, ce travail est celui qui jusqu'ici a le moins retenu l'attention du Secours National, parce qu'il s'agit d'une mission délicate qui ne peut s'exécuter précipitamment et parce que les événements l'ont obligé d'aller au plus pressé. Mais actuellement, le Secours National doit autant organiser qu'agir.

L'idée de coordination n'implique pas cependant l'idée de dépendance hiérarchique. Les éléments coordonnés acceptent librement une certaine discipline qui précise les grandes lignes de l'œuvre à accomplir en commun, mais qui respecte l'indépendance de chacun. Non seulement les œuvres gardent leur organisation intérieure propre, mais elles continuent à travailler dans l'esprit qui est le leur. La confiance des œuvres est donc un élément essentiel d'une coordination efficace.

Le rôle du Secours National est d'ailleurs limité par le texte même de l'article 2 de la loi du 4 octobre 1940 qui précise : " Il coordonne l'action des œuvres privées dans leur aide aux populations civiles éprouvées par la guerre et ses suites. " Le Secours National n'est donc pas chargé de reconstruire le réseau charitable français. Il n'est pas habilité pour modifier la constitution ou le régime des œuvres existantes. Il coordonne leur action, c'est là seulement qu'il doit intervenir.

La coordination a donc été entreprise au siège du Secours National à Paris, suivant deux procédés.

On a d'abord réuni des personnalités compétentes et spécialisées, afin d'étudier un problème précis, cette étude pratique se traduisant immédiatement par une action concertée.

C'est ainsi qu'au cours de l'hiver 1940-41, il s'est tenu au siège des réunions d'œuvres qui ont abouti à des conclusions intéressantes, appliquées par la suite. Ces réunions, limitées à des œuvres d'une certaine catégorie, se bornaient d'ailleurs à la discussion d'un seul problème entré beaucoup d'autres.

Il y eut de cette manière des réunions d'œuvres de maternité, pour étudier la suralimentation des femmes enceintes. Le résultat fut l'instauration à Paris du " goûter des Mères " ; des réunions d'œuvres de nourrissons pour étudier la protection contre le froid : aussitôt fut institué l'hébergement des nourrissons dans des pouponnières prises en charge par le Secours National ; des réunions d'œuvres de vieillards, qui ont abouti au parrainage des vieux par les jeunes, etc...

Mais la coordination centrale est surtout réalisée par l'existence de commissions spécialisées, composées de membres du Secours National, de représentants des œuvres et de personnes compétentes.

Le Comité de Direction ne pouvant délibérer sur toutes les questions qui se posent, ce travail est imparti aux commissions, qui soumettent ensuite au comité le résultat de leurs travaux, la décision définitive étant prise par celui-ci.

De telles commissions existent au sein de chaque Direction, l'une d'elles, la quatrième, chargée des subventions, étant plus spécialement affectée au rôle de coordination en général.

Citons donc en premier lieu parmi les commissions celle des subventions. Puis il existe une commission des Réfugiés et sinistrés, une commission des œuvres rurales, une commission de la famille, une commission des intellectuels, une commission des œuvres de mer, une commission de l'alimentation, une commission coloniale, etc...

Quel est donc le travail auquel doivent procéder ces commissions ?

C'est essentiellement d'informer et de coordonner spontanément. Par là, il devient possible de subventionner au mieux les œuvres, de contrôler leur activité, et enfin de rassembler tous les éléments permettant une action d'ensemble.



Afin d'être renseigné sur l'état exact de l'organisation charitable en France, le Secours National a donc commencé par dresser

au siège l'inventaire des œuvres qui s'adressaient à lui pour obtenir des subventions. C'est la Direction des subventions et des œuvres qui, à l'instigation de la commission des subventions et d'après les demandes qu'elle a reçues, a effectué un classement des œuvres en huit catégories.

D'abord, celle des réfugiés et des sinistrés comprend toutes les organisations assurant la distribution de secours sur place, et veillant notamment à la reconstitution du stock des objets les plus élémentaires à l'installation de ces gens.

La deuxième catégorie est celle des œuvres qui s'occupent des familles de prisonniers. Maintenant, elle comprend surtout les organismes qui veillent sur les gens devenus nécessiteux par suite de la guerre, tels les chômeurs.

La troisième catégorie est celle des œuvres de l'enfance et de l'adolescence. Des subdivisions y ont été faites, d'après l'âge des assistés, en œuvres concernant la petite enfance : consultations prénatales, maternités, pesées de nourrissons, consultations, dispensaires, gouttes de lait, crèches, écoles de puériculture, etc...; et en œuvres concernant les enfants de plus de trois ans : jardins d'enfants, écoles maternelles et cantines scolaires, colonies de vacances, orphelinats, preventoria, etc...

Ensuite vient la catégorie des œuvres du service social. Là on distingue les réalisations mêmes du service social, et les institutions pour la formation de ses membres.

Le premier groupe comprend donc les organisations existantes : le service social urbain, tel que les assistantes sociales, les résidentes, les surintendantes d'usines, les secrétariats sociaux; le service social rural, avec les diverses modalités imposées par les régions; le service social maritime : pêcheurs, marins de la marine marchande et fluviale, veuves et orphelins; le service social à l'hôpital et dans les sanatoria.

Le second groupe concerne alors les écoles d'intendantes sociales d'assistantes sociales, d'infirmières, les bourses aux étudiants, les organismes de secours pour les travailleuses sociales, les infirmières et leurs foyers.

Une autre catégorie comprend les œuvres d'assistance par le travail, surtout pour les femmes : on y distingue alors les ateliers de travail en commun, les ouvroirs fournissant du travail à domicile, à qui le Secours National facilite les débuts, et la constitution d'outillage et les ouvroirs du Secours National.

La sixième catégorie est celle des cantines, soupes populaires, restaurants à prix modérés, fourneaux économiques fournissant des repas bon marché à emporter.

Ensuite vient la catégorie des œuvres de jeunesse, d'enseignement professionnel et ménager : équipes sociales, associations d'étudiants, équipes forestières, cercles, ateliers. Puis le groupe des œuvres d'assistance proprement dites : assistance aux vieillards, que ce soit à domicile, dans des asiles ou dans des maisons de retraite, aide aux intellectuels, etc...

Enfin la dernière catégorie comprend les œuvres rurales, concernant l'enseignement rural, les jardins ouvriers et familiaux, les écoles agricoles et horticoles.

Ce classement est donc la base indispensable de tout travail de construction et d'aménagement de la vie sociale.

En effet, connaissant ainsi le nombre et la nature des organisations charitables ou sociales, le Secours National peut alors édifier un programme d'action et orienter les œuvres dans la voie qui répond actuellement aux besoins à satisfaire.

Ce travail incombe aux diverses commissions et réunions, puisque c'est elles qui étudient tous les problèmes, qui préparent, par leurs enquêtes et leurs rapports, les décisions du Comité, qui donnent leurs avis, en connaissance de cause, sur les demandes de subventions et qui centralisent les renseignements provenant de sources différentes.

Elles procèdent ainsi à la fois à un travail d'information et de coordination spontanée, puisque tout aboutit à elles et que tout vient d'elles.

Pourtant ces commissions n'ont pas pu se réunir avec toute la régularité nécessaire et il leur a quelquefois manqué le lien

nécessaire entre leurs diverses activités. Il est à souhaiter qu'il se forme une véritable politique des commissions, qui permît d'orienter au mieux l'action du Secours National, en maintenant toujours un contact indispensable avec les œuvres, qui seraient, dans une plus large mesure, représentées au sein de ces commissions.

Leur composition doit en effet assurer le respect des différents intérêts en jeu, et être le gage même de l'impartialité du Secours National qui doit pourtant en assurer toujours la direction.

Mais c'est par l'octroi des subventions que le Secours National peut le plus aisément coordonner l'action des initiatives privées. Rappelons en effet qu'une œuvre ne peut recevoir de fonds du Secours National que si elle y adhère et si elle s'engage à en suivre les directives. De plus, l'importance même de la subvention varie avec l'utilité de l'œuvre, et le Secours National peut ainsi, connaissant les réalisations effectives, permettre ou ralentir le développement des organismes qu'il laisse vivre. Comment sont demandées et octroyées les subventions ?

Ne peuvent en recevoir tout d'abord que les œuvres ayant une existence légale, c'est-à-dire fonctionnant comme associations d'utilité publique ou déclarées aux termes de la loi de 1901 et, pour la zone occupée, ayant obtenu des autorités occupantes l'autorisation d'exercer leurs activités conformément aux ordonnances allemandes.

Exception est faite pour les œuvres nouvelles qui n'ont pu se constituer en associations déclarées en raison des circonstances actuelles.

Toute demande d'aide financière est dirigée à la Direction des Subventions qui tient un fichier permettant de constater immédiatement si l'œuvre est bien adhérente, si elle a déjà reçu des fonds ou non.

Si la demande émane d'une organisation de la région parisienne, elle est de plus dirigée tout de suite pour enquête et avis au Directeur de la Région parisienne.

La demande doit être établie par la personne responsable de

l'œuvre et adressée au Président du Secours National. Le délégué du Secours National n'a pas qualité pour l'établir lui-même. Il doit simplement en la transmettant, joindre son avis sur une feuille séparée.

Toute demande transmise par l'intermédiaire du sous-délégué, ou adressée directement par l'œuvre, est dirigée pour avis au délégué. Elle doit indiquer l'activité sociale que l'œuvre se propose d'assurer en fonction de l'aide demandée, les motifs précis qui justifient les besoins — nécessité budgétaire résultant des conséquences de la guerre — les ressources dont elle dispose, et elle doit préciser si elle sollicite une subvention, une avance ou une ouverture de crédit, c'est-à-dire la mise à sa disposition par le Secours National d'une somme déterminée dont elle peut disposer par tranches successives.

L'œuvre doit faire savoir de plus si elle fait partie d'une union ou d'une fédération. En ce cas, celles-ci reçoivent en effet des subventions globales pour leurs associations, et alors une seule demande d'adhésion formulée par elles est suffisante.

A cette demande, l'œuvre doit joindre son adhésion au Secours National si elle n'y a pas déjà procédé, un exemplaire de ses statuts, une copie du récépissé de déclaration ou du décret de reconnaissance d'utilité publique, la liste des membres de son comité, et les comptes et budgets des trois dernières exercices.

La commission des subventions procède alors à l'instruction de la demande, c'est-à-dire s'informe sur l'activité de l'œuvre et si elle présente des garanties morales suffisantes, recherche ses capacités techniques ou financières et juge si elle est viable.

La demande est ensuite présentée à la Direction intéressée pour avis, après quoi elle est adressée au Comité de Direction pour décision. Celui-ci en effet a seul compétence dès qu'il s'agit de demander un crédit.

Le rôle du Secours National ne cesse pas au moment de l'octroi de la subvention. S'il a dû auparavant contrôler l'utilité et l'organisation de l'œuvre, il doit après la remise des fonds, en surveiller l'emploi et s'assurer, non seulement que ceux-ci ne sont pas dila-

pidés, mais encore qu'ils n'ont **pas** été détournés de leur véritable destination.

Cette mission de surveillance est confiée à des inspecteurs départementaux et à Paris, à des contrôleurs qualifiés.

Si l'œuvre tient une comptabilité, le contrôleur doit procéder à un examen sérieux de celle-ci, qui lui permette de suivre l'utilisation des fonds dans les diverses réalisations. S'il n'y a pas de comptabilité, le représentant du Secours National demande la production de toutes pièces comptables, reçus, factures, quittances, talons de chèques, lettres, pièces de caisse, etc...

Il serait souhaitable d'ailleurs que ce contrôle puisse s'exercer dès l'affiliation de l'œuvre au Secours National. Ainsi la gestion financière antérieure pourrait être vérifiée. Mais cette surveillance très délicate n'a pas encore été adoptée. Pour l'instant, elle se borne donc à rechercher si les fonds remis sont bien employés à la mission déterminée pour laquelle ils sont alloués.

Il est indispensable enfin de connaître les résultats de l'action du Secours National et de centraliser tous les renseignements concernant son activité, afin de prendre aisément les mesures qui s'imposent et de se rendre compte immédiatement de la valeur des procédés.

A cet effet, le Secours National tient au siège une documentation très complète qui permet de voir si les résultats répondent bien aux efforts, de constater les échecs et de juger des améliorations à apporter.



En définitive, un très gros effort de connaissance des œuvres, de centralisation des renseignements et de classification méthodique de ceux-ci a été entrepris.

Si les œuvres méritantes n'ont jamais manqué de subventions, celles-ci ont quelquefois été accordées sous la pression de nécessités urgentes sans qu'il soit possible de se référer à un plan d'action préétabli, visant à une organisation du domaine social.

Cette tâche de plus longue haleine va désormais retenir l'attention du Secours National. Il est essentiel qu'elle réussisse et que les services publics, après lui avoir accordé de larges pouvoirs, ne viennent pas dans la pratique compliquer son action en réalisant, chacun en ce qui les concerne, la coordination des activités sociales.

Un tel effort pourtant serait insuffisant s'il n'était doublé par l'action quotidienne de tous les représentants du Secours National, qui sur le plan local comme dans un but déterminé, doivent assurer l'exécution des directives générales du siège, et user de leur influence auprès des œuvres pour adapter ces consignes aux situations particulières qui se posent à eux.

CHAPITRE II

LA COORDINATION SUR PLACE

- ★ Principes qui y président : connaître, coordonner, préparer les subventions, orienter.
- ★ Délégués départementaux, comités de patronage et d'action.
- ★ Sous-délégués, représentants cantonaux et communaux.
- ★ Adjoints familiaux, délégués de la famille du prisonnier.
- ★ Le Service social du Secours National : assistantes sociales et résidentes.
- ★ Maisons du Secours National.

LA coordination sur place permet de mettre le Secours National, les œuvres et le public en contact direct, journalier, ceci sur tous les points assure ainsi une compréhension réciproque.

Quand les réunions et commissions du siège ont pris des mesures générales, il est nécessaire de procéder à une décentralisation et d'appliquer les décisions sur le plan local, en les adaptant à chaque cas particulier. Inversement, ces mesures d'ensemble ne peuvent être décidées qu'après connaissance des besoins locaux.

Ceci est le rôle des nombreux organes qui se trouvent aux différents échelons.

Les mêmes principes fondamentaux qui ont inspiré l'organisation du siège se retrouvent nécessaires sur le plan local. Là aussi, le rôle du Secours National vis-à-vis des œuvres se ramène à quatre temps : connaître, coordonner, préparer les subventions, et orienter le public.

Le Secours National doit donc d'abord connaître sur place les œuvres existantes, savoir leur but exact, leurs modes d'action, leurs ressources d'avant-guerre, afin d'établir son programme et d'organiser son travail sur des bases sûres.

Il existe déjà, nous l'avons vu, de nombreux organismes de documentation sociale, surtout dans la région parisienne. Aussi

le Secours National n'a pas la prétention de refaire les études déjà faites et il vise moins d'ailleurs à un inventaire complet qu'au regroupement d'un certain nombre d'œuvres bien vivantes, bien adaptées aux circonstances et capables de faire face aux misères essentielles.

Il fallut pourtant dresser un bilan des œuvres privées, commune par commune, arrondissement par arrondissement, et compléter ainsi les premières études entreprises au siège par les commissions.

Un premier travail d'enquêtes avait été fait par correspondance. Mais les dossiers ainsi établis *grosso modo* doivent continuellement être complétés sur place, afin d'y faire rentrer des œuvres nouvelles ou oubliées et de pouvoir activer des œuvres momentanément en sommeil, qui n'attendent qu'un encouragement pour repartir.

Ce travail de documentation fut facilité, notamment dans la région parisienne, où il existait des unions d'œuvres, organismes tout désignés pour favoriser le contact des entreprises privées et du Secours National. Là où de telles unions n'étaient pas fondées, il fallait y suppléer et tenter d'en susciter la création.

Un échange d'idées a du ainsi s'établir entre le Secours National et les œuvres, puis, sous son égide, entre les œuvres elles-mêmes. Le Secours National a fait naître de cette manière un désir de collaboration, premier pas vers la coordination.

C'était là le deuxième stade du programme et aussi le plus délicat. Le délégué ne doit pas oublier que le Secours National, s'il a reçu par la loi du 4 octobre 1940 une mission précise et impérative, n'en doit pas moins respecter l'indépendance des œuvres. Celle-ci, qui a été souvent la condition même de leur succès, devait être soigneusement ménagée, puisqu'elle est la somme de longues années d'efforts, d'abnégation et de dévouement.

Il ne fallait donc pas compromettre l'action des œuvres par une crainte, même injustifiée, de leur part. Le délégué devait, en conséquence, s'efforcer de créer autour de lui, une atmosphère de confiance et de collaboration.

Nous avons vu qu'il était nécessaire d'abord de classer les œuvres, la coordination ne pouvant se faire qu'entre œuvres poursuivant le même but. Le délégué devait être, sur place, l'indispensable élément d'unification pour le siège et d'aide dans sa classification.

Mais pour juger du mérite des œuvres, il fallait essentiellement apprécier leur connaissance du quartier ou du pays, et la valeur personnelle de leurs agents. Le Secours National a donc dû s'appuyer sur les assistantes sociales, diplômées d'État, dont la formation très poussée les a soigneusement préparées à ces fonctions. Dans la Seine, tous les grands services sociaux de la région parisienne ont apporté au Secours National leur concours entier et effectif.

Le Secours National a dû ensuite procéder à des accords avec les organismes publics locaux : municipalités, écoles, bureaux de bienfaisance, etc... Sans doute, il n'a jusqu'ici ni à les coordonner, ni à les subventionner, mais il doit évidemment demeurer en étroit accord avec eux.

Puis après avoir demandé un effort de discipline, il faut donner à chacun les moyens d'agir. Après avoir coordonné, il faut subventionner. Cette attribution de subventions, si elle est décidée à Paris, n'est réalisée qu'après les enquêtes faites sur place.

Aussi les agents locaux du Secours National ne sont pas chargés uniquement de transmettre les demandes et leurs avis. Saisis des désirs particuliers d'une œuvre, ils doivent reprendre leur documentation générale, relever toutes les œuvres de même catégorie, les réunir ou aller les voir, s'assurer de leurs besoins, constater qu'elles se répartissent équitablement le travail, et vérifier si leur budget correspond bien à cette répartition.

Il faut donc au besoin grouper des demandes de subventions, qui se seraient échelonnées sur plusieurs trimestres. La justice et la clarté doivent y gagner, ainsi que le sentiment de solidarité qui doit unir les ouvriers d'une même cause. Il est indispensable alors de veiller à ce que ces demandes soient faites régulièrement, à ce qu'elles soient motivées et chiffrées, et accompagnées des derniers budgets des œuvres.

Cette tâche préparatoire, allégeant la besogne de la commission des subventions, demande des soins tout particuliers.

Il fallait enfin accueillir tous les gens qui se tournent vers le Secours National.

En principe, celui-ci n'intervient pas directement. Après avoir consacré ses soins à renforcer l'équipement social, en donnant à chaque œuvre des moyens d'action, il doit renvoyer les gens aux œuvres capables de les aider. Ce travail d'orientation ne peut alors être efficace que si la coordination est faite, et les subventions attribuées.

Cependant, il était nécessaire d'organiser des secours directs, dans des cas où le Secours National était obligé de se substituer aux œuvres. Nombre d'entre elles, fondées pour soulager les misères courantes, sont impuissantes devant les infortunes nouvelles. Nous avons vu aussi que le mécanisme trop rigide des secours officiels ne peut s'y adapter assez vite. Le Secours National reste alors dans son rôle, en intervenant directement.

Pour répondre à ces divers besoins, pour organiser ces nombreuses activités, le Secours National a donc dû procéder à l'aménagement de toute une hiérarchie d'agents locaux, répartis dans toute la France et créer des installations nécessaires à la marche de ces divers services.

La représentation du Secours National est assurée de la façon suivante :

Dans la région parisienne, il existe un délégué du Secours National dans chaque commune ou arrondissement. A ce délégué est adjoint un Comité de Patronage réunissant les principales personnalités locales et un Comité d'action de cinq membres, comprenant un représentant des œuvres privées, un représentant des milieux ouvriers, un représentant des jeunes, un représentant des mouvements familiaux, une assistante sociale, délégué-technique de la Préfecture.

En province, à la ville préfecture, se trouve un délégué, émanation du siège central, dont il a les pouvoirs. C'est lui qui incarne le

Secours National dans le département, tout en prenant plus particulièrement soin de son arrondissement.

A côté de lui, et pour le suppléer, il a un délégué-adjoint qui peut, soit détenir une partie de ses attributions, soit le seconder dans l'ensemble de sa tâche.

En dehors et au-dessus des délégués, il y a également un Comité d'action et un Comité de patronage, groupant toutes les notabilités du département : Préfet, Évêque, etc... Ce comité donne son appui au délégué et à son œuvre, mais il ne possède pas de pouvoirs de décision. Le délégué le réunit de temps à autre, pour le tenir au courant de ce qui a été réalisé.

Beaucoup plus actif est le Comité d'action, qui fut créé récemment. Il apparaît désormais comme un organe essentiel, dont l'appui est nécessaire pour renforcer l'autorité du délégué et faire aboutir ses initiatives. Des personnes d'activités diverses y sont réunies : industriels, agriculteurs, etc... Il comprend de sept à huit membres à la Préfecture, et de cinq à six membres à l'arrondissement.

Le délégué lui demande avis et aide. Quand il prend une initiative intéressant tout le département, c'est par son intermédiaire qu'il la fera connaître dans les milieux les plus variés.

Ce comité n'est pas cependant une assemblée délibérante, et il n'a pas davantage de décisions à prendre, puisque le délégué a un pouvoir absolu, et qu'il peut même, lui, prendre des décisions contre l'avis du Comité d'action. Pourtant, il doit s'inspirer de ses conseils pour désigner les sous-délégués et les représentants cantonaux de son arrondissement.

Au chef-lieu d'arrondissement, se trouve un sous-délégué parfois aidé, mais rarement, d'un sous-délégué adjoint. Il est également assisté d'un Comité d'action, ayant les mêmes attributions que le Comité départemental.

Le sous-délégué a son arrondissement en charge. Tout en étant subordonné au délégué départemental, il peut prendre des initiatives, connaître les besoins de son arrondissement et y satisfaire. Il correspond directement avec le siège central pour

les questions administratives et d'information, en tenant cependant le délégué au courant de cette correspondance. Mais chaque fois qu'il s'agit de questions financières — demandes de subventions, crédits pour lui-même — il doit faire passer sa demande par l'intermédiaire du délégué départemental.

Il désigne à son tour des représentants cantonaux et des correspondants communaux, ceux-ci se constituant également auprès d'eux de petits comités d'action. Notons que les femmes peuvent utilement être appelées à ces fonctions.

Au 29 avril 1941, il y avait 95 délégués départementaux, 83 délégués adjoints, 99 délégués pour la Seine, 410 sous-délégués, 2.110 représentants cantonaux, et 23.959 correspondants communaux.

Une circulaire du 10 janvier 1941 a prévu la création d'adjoints familiaux destinés à seconder l'action du délégué en ce qui concerne les questions familiales.

Ces nominations furent réalisées au début d'avril.

Ces adjoints, dont nous aurons à reparler plus en détail ultérieurement, ont pour tâche de suivre, pour le compte du délégué, toutes les questions concernant les œuvres et les associations familiales, d'étudier pour lui les avant-projets de subventions demandées par elles, d'assurer une liaison effective avec le Centre Départemental de Coordination et d'Action des Mouvements familiaux et avec le délégué régional à la Famille dans le réseau duquel se trouvent leurs départements.

Ils doivent établir par commune un fichier complet des familles, c'est-à-dire des ménages ayant ou ayant eu au moins un enfant vivant. Ils doivent être en contact avec le délégué horticole du Secours National, pour le développement des jardins potagers familiaux, aider au développement de toutes les associations familiales, instituer dans les maisons du Secours National, des permanences familiales, etc...

Il a été aussi institué des délégués de la Famille du prisonnier, chargés auprès du délégué départemental, du soin de ce domaine particulier.

Mais les délégués et sous-délégués ne pouvaient se contenter de réunir périodiquement les œuvres et de les subventionner, pour avoir avec elles le contact incessant qui était indispensable et pour connaître bien leurs méthodes ainsi que l'esprit qui les anime. Le Secours National créa alors, dans ce but, les assistantes sociales du Secours National.

Celles-ci doivent être pour les délégués de précieux agents de liaison et de compréhension, capables d'assurer par leur rayonnement, une collaboration plus intime avec les œuvres groupées par eux, capables aussi, par leurs rapports directs avec la population, de donner la mesure exacte d'une action sociale bien comprise.

Qu'est-ce donc que le service social du Secours National ?

Quand la création de ce service fut décidée, certains grands services sociaux se sont émus, parce qu'ils redoutaient une intrusion dans le domaine qu'ils s'étaient réservé. D'autres, au contraire, en attendaient une action générale, permettant d'intervenir dans toutes les misères.

Or, le Secours National n'a jamais eu l'intention d'instituer un service social de la France, qui exigerait une multitude de travailleuses sociales. Le service social du Secours National est uniquement destiné à aider les délégués dans la tâche sociale qui leur est confiée. Il ne supprime ni ne remplace les services sociaux déjà existants. Il s'occupe uniquement des questions du Secours National.

Son organisation est la suivante :

Il y a une assistante sociale principale, placée à la Préfecture, auprès du délégué départemental et une assistante sociale dans chaque sous-préfecture, auprès du sous-délégué.

Ces assistantes sont les collaboratrices des délégués. Elles leur apportent d'abord cette connaissance des choses sociales qui peut leur manquer. Et elles sont aussi leurs auxiliaires, en dehors du service social proprement dit, pour tout ce qui concerne les services d'assistance et de distribution en effectuant alors une liaison constante entre les délégués et les pouvoirs

administratifs, à l'occasion des soupes populaires, des vestiaires, des logements etc. Elles aident enfin à assurer la liaison entre ces réalisations sociales effectuées par les œuvres dont elles assurent la coordination.

Le Secours National donne des objets, des subventions, des secours. L'assistante sociale a le devoir d'en vérifier l'attribution et l'emploi ; elle coordonne ainsi les efforts de tous.

D'après le programme du Secours National, son assistante départementale doit prendre son département en charge, les assistantes d'arrondissements s'occupant de l'arrondissement. L'assistante départementale n'aura ainsi qu'une tâche supplémentaire par rapport à celle des assistantes de sous-préfectures : surveiller leur travail et les coordonner.

La première tâche de l'assistante du Secours National est semblable à celle du délégué : elle doit connaître.

Il faut qu'elle sache avant tout le nombre de travailleuses sociales existantes, les services auxquels elles appartiennent et leurs attributions exactes. Elle prend contact avec les œuvres et fait un inventaire de toutes les possibilités.

Ensuite, commence son rôle de " chef d'orchestre " qui, connaissant tous les instruments dont il dispose, va les mettre en œuvre. En effet, tantôt le Secours National demande aux œuvres de procéder à une réalisation quelconque, tantôt les œuvres se retournent vers le Secours National pour lui demander son appui. Il y a là une tâche de coordination qui peut se faire utilement dans le service social, sous l'influence de l'assistante.

Les assistantes d'arrondissement sont les agents d'exécution des assistantes départementales, qui passent par elles pour les enquêtes individuelles, les créations diverses et pour les attributions de secours et de dons.

Au 29 avril 1941, on estimait à 6.023 le nombre des assistantes sociales du Secours National ou animées par celui-ci.



D'après ce que nous venons de voir, nous constatons que l'assistante sociale, collaboratrice des délégués et chargée de

coordonner les efforts dans le service social, n'est pas une visiteuse et ne prend pas directement des familles en charge. Elle laisse faire les travailleuses sociales existantes et se borne à unifier leur tâche en étant en contact incessant avec elles.

De plus, le Secours National a confié à des résidentes, les centres sociaux que sont les maisons du Secours National.

Ces maisons n'avaient d'autre but, au début, que d'abriter, dans un local vaste et indépendant, les activités multiples d'un organisme lui-même indépendant. Puis, elles ont concrétisé dans chaque commune ou arrondissement, l'existence du Secours National et ont marqué ainsi l'autonomie de son action. Elles sont bientôt devenues un pôle local d'attraction aussi bien pour ceux qui exercent un travail charitable et social que pour ceux qui en bénéficient.

Ces maisons se sont alors multipliées. Au début de mai, on en comptait 217, dont plus de 100 pour la région parisienne.

Elles comprennent généralement plusieurs pièces facilement accessibles de la rue, où le public peut entrer pour des demandes de renseignements et de secours; un magasin, pouvant recevoir en dépôt certaines denrées ou des vêtements provenant de collectes; une cour, pour garer les voitures à bras nécessaires pour le ramassage ou les distributions; une salle permettant de réunir une cinquantaine de personnes, et souvent un terrain pour les dépôts de charbon.

On voit par là que ce ne sont pas des bureaux, bien que le délégué s'y tienne, mais avant tout des maisons sociales, c'est-à-dire des centres d'accueil, d'union, d'échange et de rayonnement.

C'est par l'attraction très puissante qui doit émaner des résidentes, c'est par la chaleur de leur accueil, par leurs possibilités d'union, par l'intensité de leur vie intérieure qu'elles doivent exercer leur action.

Aussi la maison du Secours National est largement ouverte à tous, quelle que soit l'heure ou la catégorie des visiteurs, que ce soit pour un miséreux qui demande un secours, pour une

personne désorientée qui a besoin d'un conseil ou pour une œuvre qui sollicite une subvention.

C'est là que doivent se retrouver, autour du délégué et de la résidente, toutes les forces morales de la commune ; c'est au cours des réunions qui y ont lieu que peut se réaliser le rapprochement général pour un travail commun.

Elle doit être ainsi le centre autour duquel se cristalliseront toutes les initiatives privées dans l'ordre social :

La résidente est alors une véritable maîtresse de maison, qui joue le rôle à la fois effacé et prépondérant, discret et rayonnant qui doit être celui de toute femme qui a la responsabilité d'un foyer. Elle doit accueillir avec une patience inlassable les innombrables quémandeurs et doit aiguiller les malheureux vers les œuvres qui les prendront en charge.

La résidente dispose cependant d'une petite caisse pour les secours en argent de faible importance, bons de soupe gratuits, bons d'hébergement, etc...

Mais surtout elle veille à maintenir dans la maison une atmosphère familiale, bien différente de celle des administrations. Elle assure une bonne tenue générale. Elle organise un foyer des assistantes sociales, elle constitue une bibliothèque et établit des fichiers et dossiers complets sur toutes les œuvres locales. Elle tient la carte sociale et charitable de la commune.

La résidente a enfin la responsabilité du vestiaire : mise en état dans l'atelier de réparation de tous les vêtements usagés, transformation, rangement, entretien et préservation, enfin distribution et essayage.

Ainsi compris, le travail de la résidente est intimement lié à la vie même de la maison, c'est un travail de " femme d'intérieur ".

Comme on redoute actuellement, et à juste titre, que la population prenne des habitudes de mendicité, qu'elle revendique des droits, qu'elle passe aux œuvres comme à un guichet, il faut que le Secours National paré à ces dangers en veillant

justement à la façon de donner et en collaborant à une véritable éducation des malheureux.

L'institution des résidentes, au nombre de 69 rien que pour le département de la Seine, doit assurer, au sein des maisons du Secours National, la possibilité d'orienter les indigents actuels vers un avenir meilleur.

Il ne faut pas cependant s'illusionner sur les résultats de toute cette organisation. Le travail des agents du Secours National n'est pas toujours parfait, car il est difficile. Son efficacité dépend surtout de la valeur personnelle des délégués et des assistantes.

Aussi, comme la coordination sur le plan local apparaît essentielle, à l'heure actuelle, un gros effort doit être fourni pour perfectionner les cadres, dont dépend le succès ou l'échec de l'action sociale à travers la France.

CHAPITRE III

LA COORDINATION FAMILIALE

★ Commission de la Famille.

★ Ses enquêtes, nécessité de développer l'enseignement ménager.

★ Les adjoints familiaux, leur tâche.

★ Les délégués de la Famille du prisonnier.

LE Secours National doit contribuer également à l'organisation de la famille française et son intervention dans ce domaine est des plus intéressantes, mais aussi très délicate.

Dès sa reconstitution en 1939, le Secours National avait institué parmi ses commissions, une commission de la famille, qui avait fait appel à des représentants d'importantes œuvres familiales, telles que la Fédération des associations de familles nombreuses, la Plus grande Famille, le Comité Central des Allocations Familiales, l'Alliance nationale contre la Dépopulation, le Comité d'Entente Natalité, Famille, Education, la Confédération Générale des Familles, la Caisse de Compensation de la Région Parisienne, l'O. P. M. E. S. etc...

Durant la guerre, cette commission de la famille s'était préoccupée avant tout de faire aider par des subventions du Secours National, les œuvres qui venaient directement en aide aux familles éprouvées par la guerre.

Elle avait en même temps amorcé l'œuvre d'après-guerre en procédant à trois grandes enquêtes, dont nous aurons à reparler sur le recensement par département des œuvres familiales, sur le problème des enfants séparés de leurs parents par la guerre et sur l'éducation familiale des jeunes.

Lors de sa venue au pouvoir, le Maréchal Pétain a proclamé que le nouveau régime de la France serait fondé sur le travail

et la famille et, de fait, le Gouvernement procède actuellement à toute une réorganisation du pays sur la base de la famille comme sur celle de la profession.

Or, la famille française est inorganisée. Ses associations, aux effectifs les plus importants, ne groupent que des familles nombreuses, ayant au moins trois enfants, c'est-à-dire la minorité. Ces associations familiales sont pauvres, car toutes les familles sont cruellement éprouvées à l'heure actuelle.

Seules, les associations ne peuvent réaliser l'action d'entr'aide immédiatement nécessaire, ni développer leur propre recrutement, ni grouper autour d'elles toutes les familles françaises.

À cet effet, le secrétaire général de la Famille et de la Santé avait fait connaître, par lettre du 29 octobre 1940, aux principales organisations familiales, qu'il lui paraissait nécessaire " que toutes les associations actuellement existantes se groupent pour constituer une organisation unique qui représentât réellement les familles françaises ".

Celles-ci avaient déjà partiellement répondu à l'avance à ce vœu, en créant entre elles un Comité de Coordination des Mouvements Familiaux, lequel a décidé de fonder dans vingt régions sanitaires, vingt comités de coordination analogues.

Mais cette organisation ne suffit pas à l'heure actuelle. Il faut, en effet, assurer, jusque dans la plus petite commune, le groupement des familles et jusque dans une certaine mesure, leur aménagement. Or, le Secours National, grâce aux moyens dont il dispose et surtout à la structure sociale qu'il a établie dans toute la France et que nous venons d'étudier, peut intervenir directement pour faciliter ce groupement des familles.

Il a donc une œuvre magnifique à réaliser dans cette voie.

En conséquence, l'action de la Commission de la Famille a pris une extension croissante. Son rôle est évidemment d'étudier en premier lieu le problème familial, notamment par la connaissance approfondie de certains points particuliers — et c'est pourquoi elle procède à des enquêtes variées — ensuite, elle doit donner son avis, soit sur les cas qui lui sont soumis par les délégués et

désormais par les adjoints familiaux, soit sur les demandes de subventions des œuvres familiales, qui lui sont transmises à cet effet par la Commission des Subventions. Enfin, elle doit coordonner l'action des principales organisations, en veillant à l'unification de leur programme et à la répartition des tâches.

En conséquence, au cours de cet hiver, elle a repris l'étude des trois enquêtes établies l'année précédente, auprès des diverses œuvres familiales.

Des deux premières, celle qui concernait la liste des œuvres familiales des départements, servira de base à une action organisatrice des adjoints familiaux.

La seconde, concernant les enfants séparés de leurs parents, a perdu un peu de son importance à l'heure actuelle.

Mais la troisième présente un très grand intérêt, car cette éducation familiale des jeunes semble avoir été négligée dans bien des cas.

Il s'agissait donc en l'occurrence de savoir comment, dans toutes les provinces de France, était conçue, réalisée ou au contraire méconnue l'éducation de la jeunesse au point de vue familial ou scolaire, et si quelque chose avait été fait pour apprendre aux enfants à aider leur famille, à l'aimer, à la comprendre.

Un questionnaire avait été établi, classant les demandes par catégories, selon qu'elles s'adressaient aux filles ou aux garçons, à des enfants de moins ou de plus de treize ans.

Il était ainsi demandé aux garçons s'ils faisaient partie de groupements de jeunesse, s'ils avaient conscience de l'importance des problèmes familiaux; on se renseignait sur leurs fréquentations, sur leurs connaissances physiologiques, prophylactiques et démographiques, sur la situation familiale des apprentis, etc...

Pour les filles, on voulait surtout savoir quelle était leur formation ménagère et quels étaient les cours suivis par elles à cet effet, si elles faisaient partie de groupements, si elles s'occupaient de leur intérieur, etc...

91 départements envoyèrent des réponses, émanant de personnalités diverses : délégués, œuvres, assistantes sociales, surintendantes d'usines, représentants de l'enseignement public et de l'enseignement libre, présidents d'associations de parents d'élèves, de mouvements de jeunesse, etc...

Dans tous les milieux interrogés, bien que l'on fut en pleine guerre ce mouvement a provoqué un vif intérêt. L'ensemble des réponses est cependant pessimiste, l'éducation familiale des jeunes semble être peu poussée dans la famille, pas du tout à l'école — libre ou publique — elle n'est qu'esquissée dans les mouvements de jeunesse.

Quand on a voulu savoir si les jeunes avaient conscience de l'importance du problème, les garçons ont répondu dans l'ensemble par la négative et 50 % seulement des filles par l'affirmative. L'ensemble est donc peu satisfaisant.

En effet, toute la restauration de la France repose sur celle de la famille. Or, la femme dans la famille tient la première place. C'est elle qui crée l'atmosphère du foyer, qui en administre la vie matérielle et inculque aux enfants les vertus et les principes qu'elle possède.

Pour la préparation à jouer ce rôle, nulle formation meilleure ne peut lui être donnée que celle des écoles d'enseignement ménager. Là, elle apprend tout ce qui a trait à la tenue de son ménage. Elle reçoit les principes d'hygiène et d'éducation qui lui permettront d'élever sainement ses enfants.

On s'est aperçu, en effet, qu'un nombre de plus en plus considérable de femmes et de jeunes filles ignoraient les principes les plus élémentaires de couture, de nettoyage, de cuisine et de puériculture. Bien des femmes, malheureusement, travaillent depuis leur enfance au dehors et n'ont pu apprendre à tenir leur foyer propre et confortable. D'autres, par paresse, par négligence, par goût aussi, ont pris l'habitude de mener une vie " d'extérieur ".

Un gros effort doit être tenté, pour ramener la femme au foyer, non pas seulement par des primes, mais par l'enseignement des connaissances primordiales qui lui sont indispensables.

Mais, à l'heure actuelle, l'enseignement ménager a des moyens extrêmement réduits. Très peu d'écoles formant des professeurs fonctionnent à Paris et en province. Très peu de cours sont ouverts aux élèves dans toute la France.

Il importe donc que le Secours National intervienne dans toute la mesure du possible pour favoriser le développement de l'enseignement ménager. Deux problèmes se posent alors : d'une part, il faut constituer des cadres indispensables pour satisfaire aux besoins immédiats, d'autre part, il est nécessaire d'organiser l'enseignement ménager sur des bases durables, répondant aux nécessités de la situation nouvelle née des événements.

Le Secours National doit donc fournir aux écoles les moyens d'agrandir leurs locaux ou de multiplier les centres qu'elles seraient à même de créer.

Il lui faut mettre à l'abri de tout souci matériel, par les bourses dont les directrices d'écoles auront la disposition, les élèves qui présenteraient toutes garanties d'aptitude et de moralité nécessaires, mais qui seraient démunies de moyens matériels. Enfin, il doit organiser lui-même une session de formation d'auxiliaires d'enseignement ménager et familial à Paris, afin de parer, dans une certaine mesure, au besoin urgent de professeurs et donner ainsi l'exemple d'une initiative heureuse.

Pour réaliser ces trois formes d'intervention, le Secours National a accordé un crédit de trois millions pour l'extension des écoles, un crédit de 349.000 francs, pour l'organisation de la session d'auxiliaires d'enseignement ménager, réservée à trois cents élèves, et qui doit se tenir rue Gay-Lussac, enfin des crédits annuels de trois millions pour les bourses destinées aux élèves.

De plus, dans les diverses maisons du Secours National, sont organisés des cours d'enseignement ménager par les soins des caisses de compensation.

Les matières à inscrire au programme des études doivent donc comporter notamment l'économie domestique, l'éducation familiale, la puériculture, l'hygiène médicale, l'hygiène alimentaire, la coupe et la couture.

Les ouvriers, dont nous aurons l'occasion de reparler plus loin ont tenté également de redonner aux femmes le goût du travail féminin, et leur ont appris le tricot comme la couture.

Mais ce problème présente un aspect plus vaste. Le terme d'enseignement ménager est trop faible, puisque le but réel est la reconstruction de la famille française. En ce sens, il faut mieux parler alors d'éducation familiale.

Celle-ci, nous allons le voir, rentre aussi dans les attributions des adjoints familiaux. Leur nomination, à laquelle procède depuis quelques mois le Secours National, répond en effet à la nécessité d'intervention qui se fait sentir en cette matière.

Là aussi, il fallait agir sur le plan local pour toucher sûrement les gens et il était indispensable que le délégué du Secours National pût se décharger sur des personnes compétentes de ces questions très délicates. L'activité familiale du Secours National tendant de plus en plus à devenir une action en profondeur, elle nécessitait des contacts incessants avec toutes les organisations familiales. Les adjoints familiaux du Secours National, doivent donc, dans les comités, représenter la famille française, les délégués trouvant près d'eux un conseil comme un appui.

Les adjoints familiaux doivent entrer en relation avec les délégués régionaux de la Direction de la Famille et avec les comités de coordination régionaux des Mouvements familiaux, pour centraliser l'activité des associations familiales. Si ces comités n'existent pas, les adjoints familiaux se tournent alors vers les organisations familiales les plus représentatives du département.

Ils suivent de près les affaires relatives aux œuvres et aux associations familiales et étudient les demandes de subventions présentées par elles. La décision prise au siège doit toujours l'être après consultation de l'adjoint familial.

La tâche la plus difficile qu'ils vont avoir à exécuter sera l'établissement du fichier complet des familles, c'est-à-dire, nous l'avons déjà dit, des ménages ayant ou ayant eu au moins un enfant vivant.

Dans les petites communes, ce fichier doit pouvoir être facilement

établi avec l'aide des mairies. Dans les communes importantes, il devra l'être comme complément du fichier des familles secourues ou suivies par les services sociaux et par le Secours National.

Enfin, dans les villes très importantes, il faudra sans doute décentraliser le fichier par quartier ou par arrondissement, et le concours des pouvoirs publics sera certainement requis. L'étude des fichiers de cartes d'alimentation pourra être très utile, par exemple, à l'établissement du fichier des familles.

Les adjoints familiaux devront prévoir un classement particulier pour les familles de prisonniers, en liaison avec toutes les œuvres d'assistance aux prisonniers et à leurs familles, afin que les besoins spéciaux de celles-ci puissent être satisfaits par le Secours National ou les organisations familiales.

Les adjoints familiaux devront également entrer en rapport avec les délégués horticoles du Secours National, pour développer les jardins potagers, dans le sens le plus familial possible, en collaboration naturellement avec les associations familiales intéressées.

Enfin, ils devront évidemment apporter une aide efficace au développement des associations familiales, faciliter leur recrutement, leur propagande, leur action éducative. Si l'une d'elles n'a pas de filiales dans le département, ils devront s'efforcer de parer à cette carence en provoquant la création d'une section départementale.

Pour développer cette action éducative des familles, ils auront à instituer, de préférence dans les maisons du Secours National, des permanences familiales ouvertes aux familles à des jours et heures facilement accessibles. Là, des conseils seront donnés, plus spécialement en ce qui concerne les questions juridiques et sociales intéressant la famille.

Ils devront promouvoir la formation d'équipes familiales, composées de ménages d'éducateurs, ayant fait leurs preuves, ou s'étant spécialement intéressés à l'éducation de leurs enfants et qui pourraient organiser des cercles d'étude, des conférences, des causeries sur des questions purement éducatives.

L'institution de ces adjoints familiaux doit être encore complétée incessamment par la nomination d'autres membres, auprès des sous-délégués du Secours National et éventuellement des représentants cantonaux ou des correspondants communaux.

A côté des adjoints familiaux, il existe aussi, nous l'avons vu, des délégués de la Famille du prisonnier, chargés par la section spécialisée du Secours National de s'occuper sur place de ces questions particulières.

Ces délégués sont proposés par le " Comité de la Famille du Prisonnier ", après avis du délégué départemental du Secours National, à la ratification du Comité de Direction du Secours National. En ce qui concerne la Seine, l'avis du Président du Comité d'Action de l'Entr'aide d'Hiver est nécessaire.

Le délégué de la Famille du prisonnier est subordonné au délégué départemental du Secours National pour les questions d'ordre matériel. Il conserve une entière liberté d'action dans le domaine de l'assistance morale et intellectuelle aux familles, tout en maintenant les contacts indispensables avec le délégué départemental pour l'unité d'action sociale. En accord avec celui-ci, il propose à son comité des représentants cantonaux et communaux.

Suivant les instructions de la Famille du prisonnier, ces délégués doivent s'efforcer de développer l'assistance aux familles de prisonniers. Ils créent notamment, là où le besoin s'en fait sentir, des ouvroirs spécialement réservés à leurs femmes.

Ils fondent des centres d'accueil où elles peuvent recevoir des conseils et confier leurs enfants. Ceux-ci doivent en effet supporter le moins possible les conséquences de l'absence d'un père qui non seulement leur apportait les moyens de vivre, mais aussi assurait leur formation morale.

Tous, délégués, adjoints familiaux, délégués de la famille du prisonnier, devront se souvenir que le rôle naturel du Secours National est de parer aux besoins immédiats de la famille, besoins matériels et moraux.

D'une façon plus générale, l'essentiel reste d'assurer du travail

au père de famille, des allocations familiales à la mère, un logement décent pour tous, de veiller, par l'enseignement et la formation morale, à l'éducation familiale des jeunes.

Il y a donc là, pour le Secours National, en liaison avec les pouvoirs publics, une tâche immense à réaliser.

Celui-ci doit s'efforcer, entre autres choses, d'orienter l'activité sociale dans un sens familial et de coordonner notamment le service social.

TROISIÈME PARTIE

TITRE II

Interventions directes du Secours National

CHAPITRE PREMIER

L'ACTION AGRICOLE ET HORTICOLE

- ★ La commission des œuvres rurales et les réfugiés.
- ★ Tentatives pendant la guerre.
- ★ Le service social rural, formation ménagère rurale, enseignement agricole et professionnel, retour à la terre.
- ★ Les jardins potagers familiaux.
- ★ Les délégués horticoles.
- ★ La loi du 3 décembre 1940 pour les subventions.

LA France, qui fut jadis un pays essentiellement agricole, d'une fertilité remarquable, assiste au dépeuplement effrayant de ses campagnes. Ce danger social ne pouvait manquer d'attirer l'attention des gouvernants depuis quelque temps, mais à l'heure actuelle, il est plus que jamais indispensable de susciter le retour à la terre.

Aussi, parmi les tâches si diverses que doit assumer le Secours National, pour venir en aide aux populations civiles, victimes de guerre, le rôle dévolu aux services sociaux ruraux apparaît particulièrement important. Le Secours National doit aider les œuvres rurales non seulement à vivre, mais à intensifier leur action et à se multiplier.

Dès sa reconstitution, il s'était préoccupé de ces questions. Il avait été nécessaire, en effet, de veiller immédiatement au sort des réfugiés alsaciens, et d'aménager pour eux une organisation agricole, dans leur lieu de repli, qui put leur permettre de travailler. Il fallait donc les pourvoir sans délai de matériel, de graines, leur consentir des avances pour frais de démarrage, leur trouver des terrains, etc...

La commission des œuvres rurales du Secours National a permis ainsi aux réfugiés de mettre en culture des jardins potagers pour leurs familles. La campagne entreprise à cet égard a produit des résultats d'une importance exceptionnelle, puisque, en quelques mois, et dans sept départements seulement, plus de vingt mille jardins ont été mis en culture, représentant pour la

seule contribution du Secours National, une dépense de 1.500.000 francs pour frais de remboursement de semences, engrais, outils, etc..., sur la base de cent francs par are mise en culture.

Mais le Secours National ne s'était pas borné pendant la guerre, à l'étude du problème rural des réfugiés. Il avait procédé à des enquêtes dans toute la France, il s'était mis en rapport avec les syndicats agricoles, afin de connaître les besoins à satisfaire, il avait tenté enfin de développer le service social à la campagne, ainsi que la formation agricole des jeunes.

Il s'était d'ailleurs trouvé en présence, plusieurs fois, de réalisations ou tentatives particulièrement intéressantes, notamment en Bretagne, qui lui ont montré la voie à suivre sur bien des points.

L'Union des syndicats agricoles du Finistère et des Côtes-du-Nord qui fédérait 568 syndicats, groupant ainsi 47.000 familles, avait poursuivi depuis sa fondation en 1919, la réalisation de son programme " unir, servir, défendre tous ceux que la terre fait vivre ".

Pendant la guerre, cette union a tenté d'apporter une aide efficace aux familles dont le chef était mobilisé, cette aide concernant tout particulièrement le foyer et l'enfant.

Aussi, dans un but d'éducation générale, l'Union des Syndicats avait institué un service d'assistance sociale rurale. Ce service devait s'enquérir des besoins de main-d'œuvre à la ferme, faciliter les démarches pour en obtenir, constituer des groupes de fermes voisines, leur assurer les conseils techniques d'agriculteurs compétents, faciliter l'achat de produits nécessaires, etc...

Il se proposait aussi de veiller à la santé des enfants, d'aider les mères, de leur donner des conseils si elles devaient assurer elles-mêmes l'exploitation, et de leur fournir un concours financier en cas de besoin.

Ce service devait fonctionner par l'existence d'auxiliaires rurales, en permanence dans les communes et sous le contrôle d'assistantes régionales.

A l'instigation du Secours National, d'autres réalisations, dans divers départements, étaient, pendant la guerre, en plein développement.

La commission des œuvres rurales s'efforçait notamment d'étendre l'assistance sociale dans les campagnes, en suscitant un large mouvement pour la formation, le recrutement, l'entretien des assistantes sociales rurales.

Le Secours National subventionnera ainsi des assistantes rurales isolées, comme celles de Merdignac, de Bonnétable, etc..., des unions de syndicats, des caisses d'allocations familiales agricoles, des écoles normales d'assistantes.



Depuis juin 1940, l'œuvre rurale et horticole du Secours National a pris évidemment une immense extension. Le Secours National a procédé à une action efficace, en se basant sur trois règles essentielles, dont il ne s'est pas départi : provoquer, encourager, coordonner.

Il ne s'est pas substitué aux organismes compétents et son premier soin a été de prendre contact avec toutes les organisations existantes et d'agir étroitement en liaison avec elles. Il a fait participer à la commission des œuvres rurales les personnalités les plus représentatives de l'agriculture. Chaque fois qu'il est intervenu, il ne s'est pas contenté d'apporter une aide passagère, mais il s'est efforcé de suivre de près les réalisations qu'il a encouragées, de noter les résultats obtenus, d'en tirer des enseignements précieux, et de compléter son action par un nouvel appui chaque fois que cela lui a semblé nécessaire.

Nous allons examiner rapidement, en conséquence l'œuvre actuelle du Secours National en ce qui concerne les questions horticolas, rurales et d'enseignement agricole.

Pour réaliser le vœu du Maréchal et refaire une France rurale, il a semblé au Secours National qu'il fallait doter la campagne des principaux avantages sociaux existant dans les villes et notamment d'un service social rural.

Aussi, en liaison avec les ministères intéressés et les écoles de

formation sociale, il a envisagé la réforme de l'enseignement social rural. L'assistance sociale rurale doit, en effet, être organisée dans les campagnes, dans le cadre et sous le contrôle de la corporation agricole, en accord avec le Secours National.

Les assistantes rurales doivent avant tout être les guides des familles aux points de vue hygiène et santé, éducatif et ménager, juridique et social. Il sera nécessaire qu'il y en ait une au moins dans chaque centre important du département. En attendant, le Secours National a décidé d'encourager et de subventionner la création de sessions intensives de formation d'auxiliaires sociales rurales. Celles-ci seront choisies sur place, parmi les personnes du pays ayant déjà exercé par leur activité et leur dévouement un rôle social dans leur entourage.

Tout en étant corporatives, ces assistantes et auxiliaires rurales doivent avoir un lien permanent avec les délégués et assistantes sociales du Secours National.

Le Secours National n'a pas seulement subventionné la formation des cadres, il a apporté son appui à la création et au fonctionnement des centres locaux d'assistance rurale, notamment dans les régions, où, nous l'avons vu, les services sociaux ruraux s'étaient déjà développés auparavant.

Estimant de plus que l'un des facteurs essentiels du maintien à la terre réside dans l'amélioration des conditions d'existence des travailleurs ruraux, le Secours National a encouragé de tous ses efforts les écoles de formation ménagère rurale, notamment celles de Jonzac, d'Anchin, de Savonnières, de Briastres et de Paris.

La commission des œuvres rurales s'est aussi préoccupée de la réforme de l'enseignement agricole et professionnel en France. En conséquence, elle encourage l'enseignement post-scolaire agricole dans les campagnes, soit en accordant des subventions aux organismes chargés de faire des cours agricoles par correspondance, soit en donnant des bourses de livres aux jeunes gens nécessiteux qui suivent ces cours.

Le Secours National favorise la création de cercles " Maisons du Paysan " où des cours et conférences sont faits par des moni-

teurs. On étudie actuellement l'organisation de bibliothèques rurales, adaptées au programme d'enseignement agricole et professionnel rural.

Bien entendu, il aide également les écoles et instituts agricoles, soit en les subventionnant, soit en accordant des bourses à leurs élèves.

Le Secours National apporte également son concours aux écoles et centres artisanaux, tel par exemple l'orphelinat agricole de Giel. De plus, pour encourager les familles à faire suivre à leurs enfants un enseignement professionnel agricole ou artisanal, il a fait des démarches auprès des pouvoirs publics compétents, afin que les allocations familiales soient versées aux familles nombreuses pour celui ou ceux de leurs enfants mis en apprentissage agricole ou artisanal.

Enfin, le Secours National s'est efforcé d'amener à la terre un certain nombre de jeunes et d'y reclasser des chômeurs urbains. L'avenir d'une France véritablement rurale est essentiellement, en effet, un problème d'orientation et de formation de la jeunesse.

Il aide donc la Mission de Restauration Paysanne, en participant à l'équipement des jeunes gens partant, soit en placement familial, soit en apprentissage dans les centres d'orientation professionnelle et rurale, comme celui de Ferrières. Il étudie aussi à Château-Laffite la création d'une école de maîtres de chais et de tonneliers.

En ce qui concerne les adultes, il faut agir avec prudence. Les véritables citadins ne sont pas toujours dans les conditions d'adaptation requises, et leur reclassement rural n'a été réalisé que dans des cas exceptionnels. Par contre, l'action en faveur du retour à la terre s'est exercée avec grand profit lorsqu'il s'est agi d'anciens ruraux venus tardivement à la ville.



Les difficultés d'approvisionnement auxquelles se heurte chaque jour la population des centres urbains, ont incité le Secours National à étendre l'action entreprise, en 1939, pour favoriser le développement des jardins familiaux dans les régions d'accueil du Sud-Ouest au profit des réfugiés alsaciens-lorrains.

Il n'y a pas de placement meilleur, puisqu'on peut dire que la valeur des produits récoltés représente environ trente fois le coût de la production, et il n'est pas de travail plus utile puisqu'il intéresse la vie familiale, la femme et les enfants.

Le recensement des terres en friche ou insuffisamment cultivées a été effectué par les soins du Ministère de l'Agriculture et de la Direction des services agricoles. Le Secours National a pu alors, en liaison avec la Ligue du Coin de Terre, multiplier les jardins familiaux partout aux alentours des grandes villes.

Par la suite, un recensement précis des jardins a été entrepris. On va dresser alors un fichier de toutes les personnes inscrites, classées suivant leurs besoins en indigents, nécessiteux ou non-nécessiteux.

Après avoir procédé au lotissement de ces jardins familiaux, le Secours National s'est inquiété de mettre à la disposition de leurs titulaires, l'outillage et les produits nécessaires à leur ensemencement. Il a passé commande à cet effet de trente mille jeux d'outils, il a procédé à la distribution de 2.500.000 kilogs de pommes de terre, de 200.000 kilogs de haricots. On a sélectionné trois millions de sacs de graines, préparé trois cents millions de plants de poireaux, d'oignons, de choux et de salades. On a fait fabriquer 300.000 mètres de clôture et édité 200.000 ouvrages de vulgarisation.

Aussi la valeur des fruits et des légumes dont la récolte est escomptée grâce à cet effort se chiffrera à plus de deux milliards de francs.

Pour hâter la productivité des jardins, le Secours National s'est également préoccupé de créer un peu partout des pépinières de plants, qui permettront, l'année prochaine, d'accroître le nombre des jardins et de réaliser une économie de semences. Le désir du Secours National est en effet de réaliser un jardin pour chaque famille.

Le Secours National est intervenu auprès des Ministères de l'Agriculture et de la Justice, pour qu'une nouvelle législation répressive soit mise en vigueur et que le pillage des jardins, même non clos, soit assimilé au pillage des habitations.

Puis, pour permettre aux jardiniers amateurs de procéder à une culture plus rationnelle, il a, en liaison avec la Mission de Restauration Paysanne, organisé des tournées de conférences horticoles. Dans la même idée, il a fait éditer et diffuser des brochures éducatives " le Jardin de la Famille ", rédigées par des spécialistes et donnant toutes les explications nécessaires sur la meilleure manière de cultiver un jardin et de faire de l'élevage familial.

Pour faciliter un contrôle plus efficace et alléger la tâche des délégués, lors des diverses répartitions, il a paru indispensable d'établir une carte de jardinage, donnant seule droit aux fournitures du Secours National.

Enfin, pour compléter cette œuvre, le Secours National a pensé qu'il était nécessaire de pousser les jardiniers à faire des conserves. Il a créé dans ce but des centres fixes d'autoclavage, et des ateliers mobiles sur remorques, pouvant mettre 1.800.000 bocaux à la disposition des familles. Des crédits de 300.000 francs aux ateliers artisanaux et de 1 million aux ateliers familiaux ont été consentis à cet effet.

Cette activité particulière du Secours National n'a pu être réalisée que par l'institution, là aussi, d'un cadre social adapté. Le délégué du Secours National ne pouvait prendre en charge cette mission spéciale et, à cet effet, on a procédé à la nomination de délégués horticoles.

Ces responsables, chargés de toutes les questions concernant les jardins familiaux, sont choisis parmi les personnes compétentes de l'endroit : professeur d'horticulture, président ou animateur de société horticole ou de jardins ouvriers, horticulteur amateur ou professionnel. Le choix est important, car de l'activité du délégué horticole, de son esprit d'initiative, dépend le succès de l'action à entreprendre.

Dans chaque département, le délégué départemental doit désigner un délégué horticole départemental pour coordonner l'action à l'échelle du département. Il doit être choisi de préférence en accord avec la Direction des services agricoles. Il a pour mission de prévoir les difficultés que rencontreront les délégués locaux, d'y apporter si possible une solution par les moyens de la région,

et de recourir aux services du Secours National en cas de besoin.

De plus, des tournées d'inspection ont été prévues pour résoudre sur place les difficultés locales.

Ajoutons enfin que le Secours National peut prêter son concours financier aux familles nécessiteuses, pour leur rembourser des frais de culture ou de mise en culture. Il peut alors, soit rembourser les sommes prévues sur présentation des factures d'achat, soit payer ce prix aux fournisseurs qui auront accepté ces bons.

Cette formule ne concerne que les jardins de personnes isolées, n'appartenant pas à une société de jardins ouvriers. Dans ce cas, c'est la société elle-même qui bénéficie de la loi sur les nouveaux jardins, et recueille les fonds nécessaires à cette forme d'assistance et d'encouragement.

Cette loi, à laquelle nous venons de faire allusion, date du 3 décembre 1940.

Elle a eu pour but, en effet, de subventionner les jardins nouveaux, mis en exploitation entre le 5 décembre 1940 et le 31 mars 1941, destinés à la culture intensive des légumes, à l'usage familial.

La subvention est de 150 francs par jardin d'au moins deux cents mètres carrés et sur le territoire des communes de plus de 2.000 habitants; par extension, les jardins situés sur le territoire de la Seine et les terrains de Lyon et communes limitrophes, entrent dans le cadre de la loi pour des surfaces pouvant atteindre au minimum 150 mètres carrés.

La subvention est accordée uniquement aux jardins livrés à leurs occupants par une association ou fédération de jardins ouvriers reconnus par l'État. C'est l'association qui reçoit la subvention.

Ces associations ont dû faire une demande d'agrément à la Direction des services agricoles. Cet agrément est donné alors par le Préfet, sur avis favorable de ladite Direction.

Ne peuvent en bénéficier que les associations d'intérêt général sans but lucratif, qui ont pour objet de mettre à la disposition de chacun de leurs adhérents un terrain pour les besoins en légumes

de leur foyer. Les associations qui groupent des personnes individuellement propriétaires de jardins, ou locataires de terrains et auxquelles elles n'apportent qu'un concours technique ou d'ordre commercial, ne peuvent en demander l'application.

Les associations agréées devront employer immédiatement la moitié des subventions à des travaux de clôture et d'adduction d'eau, le reste étant versé aux usagers, à charge pour ceux-ci d'en justifier l'emploi en achats d'outillage, plants, semences et engrais.



De cet exposé rapide de l'action du Secours National dans le domaine rural et horticole, nous constatons que l'effort accompli par lui a été immense et qu'il a donné des résultats très encourageants.

Le Secours National est décidé à le poursuivre au maximum sur tous les plans. Ses efforts s'accroîtront dans la mesure où augmenteront les besoins, mais l'on peut d'ores et déjà affirmer qu'ils satisferont bientôt aux nécessités de l'heure actuelle.

C'est que l'activité du Secours National dans ce domaine, si elle est indispensable au ravitaillement, est, de façon plus générale, nécessaire au développement de la vie paysanne et contribue ainsi à rétablir l'équilibre social en France.

CHAPITRE II

LES RÉFUGIÉS ET SINISTRÉS

★ L'œuvre du Secours National en mai 1940.

★ Ses efforts depuis l'armistice :

Tournées de ravitaillement et d'habillement,

Réfection des immeubles sinistrés,

Fournitures de mobilier,

Aide aux commerçants et aux artisans.

LE Secours National ayant été fondé pour venir en aide aux populations civiles éprouvées par la guerre, l'une de ses premières attributions fut naturellement de prendre soin des réfugiés, non seulement par des mesures générales sur des questions d'ensemble, mais par des interventions multiples, au jour le jour, dans tous les cas d'espèce qui se présentaient.

Cette tâche directe d'assistance n'est d'ailleurs pas terminée, soit parce que bien des gens n'ont pu encore regagner leurs foyers, soit parce qu'une fois rentrés chez eux, ils se sont trouvés démunis des choses indispensables, soit enfin, parce que les nouveaux bombardements créent journellement d'autres dégâts.

Aussi une direction est-elle spécialisée au sein du Secours National, pour tout ce qui concerne les évacués et les sinistrés.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler le rôle du Secours National dans la constitution des jardins familiaux des Alsaciens-Lorrains. Mais au cours de l'hiver 1939-40, le problème n'était pas le même et beaucoup d'œuvres avaient pu prendre en charge ces réfugiés peu nombreux. Le Secours National n'avait guère eu à intervenir directement.

Au 10 mai 1940, par contre, il a intensifié tous ses efforts pour adapter ses services aux nouveaux besoins. Dès cette date, il assura la liaison indispensable avec tous les pouvoirs publics intéressés, afin de tenir les services administratifs au courant de ses initiatives et de délimiter le domaine de l'intervention de

l'État et de celle des œuvres privées. De même, une liaison constante était maintenue avec la Préfecture de la Seine, chargée du passage et de l'hébergement des réfugiés à Paris.

Le Secours National agit aussitôt également auprès du Ministère de la Santé publique, pour demander le concours des assistantes sociales de l'Office public d'Hygiène sociale. Une trentaine d'entre elles furent immédiatement mises à sa disposition pour l'aide aux réfugiés.

Enfin, pour le ravitaillement des foules massées en dehors de Paris, le Secours National opéra également en liaison étroite avec le Ministère de l'Intérieur et selon ses directives. Le contact avec les œuvres fut de même aussitôt assuré.

Le 13 mai, le Secours National réunit pour la première fois au siège tous les groupements ou mouvements capables de servir les évacués. Par la suite, des réunions hebdomadaires eurent lieu, tant que cela fut possible, pour la coordination de tous les renseignements et de tous les efforts.

Le Secours National obtint ainsi la collaboration la plus complète de toutes les principales œuvres françaises, collaboration facilitée par l'établissement d'une permanence quotidienne au siège. Celle-ci assurait la coopération journalière des œuvres par la centralisation immédiate des demandes et des renseignements.

De plus, les œuvres qui se spécialisaient dans l'étude de certains problèmes, comme par exemple le regroupement familial des réfugiés, tinrent aussi des conférences régulières au Secours National, pour la mise au point de ces questions.

En outre, un service particulier du Secours National restait de son côté en liaison constante avec les œuvres, qui le tenaient au courant jour par jour de leurs activités. Les besoins des réfugiés belges n'étaient pas négligés non plus, et le Secours National resta toujours en contact avec un délégué belge.

Les services du Secours National durent aussitôt être modifiés pour s'adapter à la tâche nouvelle, en vue de réaliser eux-mêmes la liaison avec les gares, les cantines, les centres d'héberge-

ment, de connaître heure par heure les besoins de chacun et de tâcher de les satisfaire.

Le Secours National fut amené ainsi à assumer un rôle et des responsabilités imprévisibles au début de la guerre, qui ont contribué à orienter son activité dans une direction nouvelle.

Chaque jour, il travailla à compléter ou assurer le ravitaillement des cantines d'accueil. Alerté par téléphone sur le nombre de trains de réfugiés et leurs besoins, un service du Secours National ravitailla sans arrêt les centres d'hébergement. En une ou deux heures, il fallut souvent nourrir sept à huit mille personnes, démunies de tout et auxquelles étaient adressés immédiatement des camions de provisions.

De même, le Secours National dut parer aux besoins urgents de literie; il fallut trouver immédiatement de la paille, confectionner des enveloppes de paillasses, porter des couvertures, des berceaux. Surtout, il a été indispensable de se procurer des vêtements, du linge. Le Secours National en dirigea vers les centres de très grandes quantités. Lors d'un seul voyage, il fit distribuer ainsi 200 paillasses, 50 oreillers, 200 couvertures, 3.000 tricots, 500 brassières, 50 culottes, 200 paires de bas et 10.000 verres.

Les enfants ont attiré particulièrement son attention. Le Secours National assura dans les gares l'envoi de layettes, de talc, de lait condensé. Il ouvrit des ouvroirs pour confectionner des couches. Un magasin de secours fut alors établi dans les entrepôts de la Samaritaine, dès les premiers jours.

Le Secours National n'avait pas davantage prévu qu'il aurait à faire lui-même le transport des réfugiés. Il s'en occupa cependant, organisant des convois de camions, conduisant les réfugiés d'une porte à un centre d'hébergement, d'une gare d'arrivée à une gare de départ, d'une gare auxiliaire à un centre de triage. Plusieurs milliers de camions furent ainsi utilisés tous les jours à Paris d'abord, puis en banlieue et en province, où il fallait également ravitailler, vêtir et transporter les réfugiés.

Là, les délégués départementaux avaient reçu aussi la mission d'aider de toutes les manières possibles, soit à l'évacuation des

populations, soit au contraire à leur hébergement, en liaison étroite avec les préfectures et les œuvres. Des appels par radio furent lancés pour que les gens apportent aux préfectures et aux centres tous les objets nécessaires. De plus, les dons accumulés à Paris furent pour une grande part, répartis en province afin de constituer des magasins régionaux.

D'après les statistiques fournies le 31 mai 1940, donc bien avant la fin de l'exode, le Secours National avait fourni en quinze jours près de 1.600 layettes, 17.000 couches, 2.000 chemises et culottes d'enfants, 2.000 costumes d'hommes, 2.500 chemises et caleçons, 3.500 paires de chaussures, environ 2.500 lits et paillasses, 1.700 robes, 3.000 paires de chaussures de femmes, 1.500 couvertures, 1.172 mouchoirs, 10.000 gobelets, 400 couverts et verres, 700 bandes de pansement, etc.

Le rapport du chef du Service ravitaillement constate que dans ces mêmes quinze jours, son service a fonctionné jour et nuit, servant immédiatement toutes les demandes, fussent-elles pour 10.000 personnes ou pour 500, même des jours où les magasins d'alimentation étaient fermés. Le Secours National assura ainsi en quinze jours la consommation de 18.000 kilos de pain, 200.000 litres de bouillon, 5.000 œufs, 9.500 kilos de pâté ou saucisson, 2.950 kilos de farine, 16.000 boîtes de lait condensé, 3.000 boîtes de phosphatine, 2.000 kilos de café, 1.300 kilos de sucre, etc...

Après l'armistice, la tâche du Secours National n'était pas terminée, bien au contraire. Son rôle consista alors à favoriser la reprise de la vie familiale, en intervenant rapidement pour aider les gens les plus atteints.

Il n'a pas cependant à remettre les choses en leur état antérieur, cette mission incombant à l'État, qui seul, nous l'avons vu, peut prendre les mesures générales indispensables. L'action du Secours National est seulement complémentaire, elle se borne au " dépannage " des cas urgents, mais cette tâche à elle seule est immense.

Rappelons qu'à ce sujet, dès le mois de septembre 1940, M. Peyrouton avait adressé aux préfets et au président du Secours

National, une circulaire précisant la répartition des tâches des pouvoirs publics et de celle du Secours National.

Il rappelait notamment que l'effort principal doit être apporté par l'État, chargé d'assurer le logement des sinistrés, de veiller au ravitaillement, de susciter le concours du commerce local pour l'habillement, de distribuer des matériaux de chauffage, de lutter contre le chômage et de s'occuper de l'hygiène et de la santé publique.

Les initiatives privées et le Secours National à leur tête viennent alors achever la mission de l'État en améliorant les conditions de logement, en surveillant les distributions de vivres, en organisant des ouvroirs, etc...

Le Secours National ne fait donc que compléter l'intervention des pouvoirs publics par ses distributions de vêtements et de compléments de vivres, d'objets de ménage et meubles, par l'édification de quelques baraques provisoires ou la réfection de quelques immeubles, afin de permettre peu à peu aux sinistrés la reprise d'une vie plus normale.

A cet effet, il a été décidé, en accord avec les pouvoirs publics, que l'aide du Secours National s'exercerait sans tenir compte des circonstances dans lesquelles ceux-ci ont perdu tout ou partie de leurs biens, ni la date de la perte, que ce soit avant ou après l'armistice.

La cinquième direction du Secours National organise alors tous les mois environ cinquante tournées de ravitaillement, effectuées à l'aide de convois de camions ou bien elle procède à des envois de colis par chemin de fer. Elle estime ainsi envoyer tous les mois cent tonnes de vêtements, cinquante tonnes de supplément d'alimentation et cinquante mille objets ménagers. 850.000 kilos ont été ainsi distribués jusqu'à la fin d'avril 1941.

Ces tournées de ravitaillement sont aménagées d'après les demandes des délégués. Mais en cas d'urgence, des camions spéciaux peuvent être acheminés immédiatement.

Les camions sont généralement accompagnés de convoyeurs, chargés par le siège de se mettre en rapport avec les délégués

des villes qu'ils ravitaillent, de leur transmettre, le cas échéant, les instructions du siège, de se renseigner sur place sur les besoins et de visiter les camps de réfugiés ou les cantines d'accueil s'il en existe. Ils servent donc de liaison entre les délégués et la direction, en fournissant une précieuse documentation sur toutes les questions du ressort du Secours National.

A la fin d'avril 1941, le trajet parcouru par les wagons dans les régions sinistrées s'élevait à 90.000 kilomètres.

Le siège envoie aussi quelquefois des wagons complets, mais il évite autant que possible ce mode de transport, qui comporte de longs délais et impose des manutentions supplémentaires pour le chargement et le déchargement. C'est cependant à peu près le seul mode d'expédition possible pour la zone interdite.

Quelquefois, le Secours National peut en outre, pour ces régions, profiter d'organisations de camionnage du Nord, munis de permis; parfois encore, des personnes bénévoles, pourvues également d'ausweis, se chargent du ravitaillement, ou bien des délégués obtiennent de courts permis frontaliers, ou bien encore on procède au transbordement des camions, à la ligne de démarcation.

Le ravitaillement étant en principe assuré par les pouvoirs publics, le Secours National n'envoie des denrées que lorsque les distributions sont insuffisantes ou défectueuses, notamment lorsqu'il s'agit de cantines de gares ou de centres d'accueil. Mais ces approvisionnements ne peuvent être réguliers et ne constituent qu'un apport pour les cas urgents.

Le Secours National, par contre, a porté tous ses efforts sur la question de l'habillement. Le problème est critique par suite du manque de matières premières. Les vêtements distribués aux réfugiés proviennent de collectes et surtout de l'échange de deux vêtements usagers contre un neuf. Les chaussures sont aussi en nombre totalement insuffisant, celles qui ne peuvent être utilisées sont alors gardées en vue de la récupération du cuir.

Le Secours National, de plus, a passé d'importantes commandes de sabots et galoches et un premier contingent de 40.000 paires est en cours de distribution actuellement.

Par contre, les collectes de vaisselle et d'objets ménagers ont permis la constitution d'un stock assez important pour satisfaire à toutes les demandes. Quant aux draps et couvertures, le Secours National en est très dépourvu et ne peut guère en distribuer.

Il a passé commande, cependant, d'un lot de 30.000 matelas de crin végétal, mais ce nombre ne permet pas de donner satisfaction à tous les sinistrés. De même, les besoins de layettes sont considérables et le Secours National est dans l'incapacité de répondre immédiatement aux demandes massives qui lui parviennent.

Le Secours National a dû aussi aider à la réfection des immeubles d'habitation ou à usage commercial et s'est efforcé de fournir le mobilier élémentaire à la vie de tous les jours.

Sans doute les lois du 5 août 1940 et 9 février 1941 tendent à faciliter la réparation des immeubles bâtis, partiellement endommagés par la guerre, et la loi du 11 octobre 1940 est intervenue pour permettre la reconstruction des immeubles d'habitation partiellement ou totalement détruits.

Mais il peut se faire qu'en raison des formalités techniques ou administratives indispensables, les sinistrés ne puissent recevoir immédiatement l'aide financière prévue par les textes. Il faut cependant que chaque famille puisse, le plus tôt possible, reprendre sa vie au foyer. D'autre part, les familles qui n'ont pas eu leur maison détruite, mais qui l'ont trouvée, à leur retour, vide de meubles, doivent aussi pouvoir rapidement y reprendre une vie normale.

Aussi le Secours National a-t-il déjà agi pour leur venir en aide sans plus attendre. Il a assuré la réfection des pièces indispensables à la vie de la famille, en limitant son concours à ce qui est strictement nécessaire pour rendre la demeure provisoirement habitable : réfection d'une partie du toit, d'un pan de mur écroulé, fourniture de vitres, etc...

Cette aide est apportée en principe par un travail d'équipes mobiles constituées par les soins du délégué du Secours National ou par l'allocation de sommes d'argent à titre de prêts.

En ce qui concerne les meubles, le Secours National se borne à fournir les meubles nécessaires à la vie familiale. A cet effet, des crédits importants viennent d'être consacrés à la confection de ceux-ci.

Le Secours National cherche avant tout à trouver sur place des fabricants susceptibles de fournir les objets nécessaires, afin de faciliter la reprise du travail local, et d'éviter des frais et des difficultés de transport. Aussi, dans les départements où se trouvent des fabricants de meubles, ceux-ci doivent être signalés par les délégués, qui doivent se documenter très soigneusement.

Puis, en cas d'insuffisance, le Secours National a étudié un programme, en accord avec le Service des Réfugiés du ministère de l'Intérieur et avec le ministère de la Production Industrielle, aux termes duquel d'importantes commandes de lits à une et deux places, de tables, de chaises et de bancs, de buffets et d'armoires ont été passées.

Les meubles doivent être démontables et superposables pour faciliter leur envoi. Un premier crédit de cinquante millions a été ouvert à cet effet par le Secours National, et au cours des mois de mai et juin 1941, une quinzaine de millions de commandes ont été passées.

Au moment de la distribution des meubles, le délégué doit distinguer les sinistrés cent pour cent, bénéficiaires de l'allocation prévue par la loi du 11 octobre 1940, article 28, ceux dont les meubles ont été réquisitionnés régulièrement et les autres victimes de la guerre ne jouissant d'aucune indemnité, c'est-à-dire ceux dont le mobilier a été brisé ou brûlé, sans que la maison soit détruite, ou ceux qui ont été pillés.

Les meubles sont remis gratuitement à ceux qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants.

L'action du Secours National concernant les baraquements est limitée à la construction de baraquements à l'usage du Secours National, le ministère de la Production Industrielle (Service des constructions provisoires) étant chargé de la construction des baraques pour les sinistrés.

Mais comme le Secours National a besoin de centres permanents pour loger les assistantes sociales, installer des dispensaires et des magasins de distribution, il a dû aménager de nombreux baraquements comportant des salles pouvant servir d'ouvroirs, de garderies, de magasins, de dispensaires, de cuisines, etc...

En ce qui concerne l'aide aux commerçants sinistrés pour leur permettre l'acquisition, soit de matériel d'exploitation, soit de marchandises nécessaires à leur commerce, cette aide ne peut, le plus souvent, être exercée par le Secours National que sous forme d'argent délivré à titre de prêt.

Le Secours National assiste encore les artisans sinistrés, dont les ateliers sont ou seront détruits, et dont le matériel a été complètement ou partiellement endommagé. Cette aide immédiate, est elle, aussi accordée le plus souvent sous forme de prêts.

Le délégué doit alors entrer en rapport avec les Chambres de métiers, qui sont les organismes officiels chargés de représenter les artisans et, à leur défaut, il prend un contact direct soit avec ceux-ci, soit avec leurs syndicats professionnels.

L'intéressé remplit alors une demande de prêt en cinq exemplaires, dirigés par l'intermédiaire de la Chambre des métiers au ministère de la Production Industrielle (Service de l'artisanat), qui les transmet au Secours National en indiquant si le rétablissement de l'artisan sinistré est justifié au point de vue corporatif, si le ministère lui accorde ou non son appui et le montant du crédit à consentir, en tenant compte du matériel demandé et de l'ensemble des demandes artisanales.

Si le crédit est consenti, l'artisan doit signer un engagement de remboursement et doit faire les démarches nécessaires pour l'obtention d'un prêt individuel prévu par la loi du 21 mars 1941, portant réorganisation du crédit artisanal. En effet, l'action du Secours National ne peut s'exercer, là aussi, qu'à défaut de celle des pouvoirs publics, en les devançant, mais sans aucune idée de se substituer à ceux-ci.

Le Secours National intervient encore en faveur des sinistrés pour l'achat de matériel agricole et de cheptel, mais il se borne

en principe à donner au chef d'exploitation les moyens d'assurer la vie de la famille et de sauvegarder les récoltes déjà préparées.

A cet effet, il s'efforce de fournir des animaux de basse-cour, des semences, du matériel de culture, pour jardins potagers, généralement à titre gratuit. Exceptionnellement, il alloue quelquefois des sommes d'argent, à titre de prêt ou de don, sans qu'il soit jamais question de rétablir l'entreprise dans son intégralité antérieure.

La mission du Secours National dans ce domaine est immense et elle est encore compliquée par le nombre croissant des sinistrés, dû aux nouveaux bombardements. La direction des réfugiés s'efforce bien de parer à ces besoins incessants, en assurant des réserves pour les secours d'urgence nécessaires, en établissant dans les départements côtiers notamment, des dépôts avancés pouvant apporter une aide immédiate aux nouvelles victimes.

L'action du Secours National reste donc une intervention rapide, visant à l'essentiel. Elle ne cherche pas à remettre les individus dans leur état antérieur, ni à compenser pour tous les conséquences de la défaite. Son action a pour but de recréer les possibilités d'une vie économique et sociale, sinon prospère, du moins satisfaisant aux besoins urgents.

L'intérêt social sous ses deux aspects, familial et professionnel, doit déterminer l'orientation de toutes ses activités.

L'intervention de l'État par la suite, doit s'efforcer de stabiliser cet état de fait et d'atteindre tous ceux qui ont souffert, par des procédés de portée beaucoup plus générale. Il ne semble pourtant pas que la mission du Secours National soit sur ce point près de se terminer, car sans cesse en effet, la guerre fait de nouvelles victimes.

CHAPITRE III

LES VÊTEMENTS ET L'ASSISTANCE PAR LE TRAVAIL

- ★ Les collectes de vêtements usagés.
- ★ L'échange de deux vêtements contre un neuf : loi du 11 février 1941.
- ★ Les ouvroirs de confection et de réparation.
- ★ Les vestiaires.

DEPUIS l'armistice, s'est posé un autre problème d'assistance qui nécessitait l'intervention du Secours National : celui de l'habillement. Il a par contrecoup contribué à développer la question de l'aide par le travail, qui est l'une des formules les plus intéressantes de l'action directe du Secours National.

En effet, plusieurs milliers de réfugiés ont perdu la presque totalité de leurs vêtements. Des centaines de milliers de familles de prisonniers ou de chômeurs ne disposaient pratiquement d'aucune ressource pour l'achat d'habits ou de linge. Et c'est précisément dans cette période où les besoins se manifestaient intensément, que les industries productrices ont dû ralentir considérablement leur débit, faute de matières premières.

Le Secours National a donc décidé, dès le début de l'hiver, de procéder à des collectes de vieux vêtements, afin de parer le mieux possible aux nécessités urgentes. Le Comité central d'Assistance aux Prisonniers ayant fait un projet analogue, il fut convenu de faire cette récupération en commun, les sous-vêtements, chaussures d'hommes et couvertures allant par priorité au Comité d'Assistance aux Prisonniers, le reste revenant au Secours National.

Sur cette partie, une moitié devait assurer les besoins urgents des départements, l'autre moitié étant en principe stockée dans l'attente d'un bilan général et d'une équitable répartition inter-départementale. Les objets vestimentaires inutilisables et les

déchets de tissus firent au début l'objet de ventes sur place à des négociants accrédités.

Au début de l'hiver, un appel du maréchal Pétain préconisa l'institution de semaines de collectes des vieux vêtements. Par ce terme, on entend tous les objets vestimentaires sans exception : habits, chandails, lainages, pantoufles et chaussures, chaussettes, linge, layettes, écharpes, gants, vieux uniformes militaires, couvertures et aussi matériel de literie, etc.

Les opérations de collectes furent soigneusement réglées : les donateurs apportaient leur contribution dans les locaux désignés comme entrepôts : préfectures, écoles, mairies, maisons du Secours National, etc.

Les enfants des écoles, collèges et lycées se chargeaient des objets recueillis dans leurs familles qu'ils amenaient à leur établissement scolaire.

Des équipes, constituées par des groupements de jeunesse, passaient à domicile, accumulant les dons sur des voitures à bras.

Tous les vêtements furent centralisés dans de vastes entrepôts. Le transport fut facilité et surveillé par les ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées et les directeurs des Services de Santé.

Le tri porta sur trois catégories, suivant que les objets vestimentaires pouvaient être utilisés sans réfection, ou au contraire nécessitaient des réparations, ou étaient inutilisables. Dans ce cas, ils étaient cependant conservés en vue de la récupération des matières premières.

Mais par la suite, les ressources des bienfaiteurs s'épuisant, il fallut trouver un autre procédé qui permit d'alimenter encore les stocks. C'est à cet objet que répond la loi du 11 février 1941.

Le principe de celle-ci est en effet de permettre l'achat de vêtements neufs sans bons, aux personnes qui donnent au Secours National une quantité double de vêtements usagés, mais susceptibles, après remise en état, d'être à nouveau affectés à un usage vestimentaire. Tous les vêtements usagés, à base de

laine, présentés pour l'échange, sont admis, notamment des vêtements de soirées, habits, smokings, etc.

On procède au classement des articles dans l'ordre de poids croissants, et il a été admis que dans l'opération d'échange, un article usagé pouvait toujours être remplacé par un article d'un poids inférieur au sien.

Les commerçants détaillants doivent porter périodiquement les vêtements recueillis par eux au centre de ramassage organisé par le Secours National, généralement à la Préfecture. Une fois livrés à ce centre, ils sont la propriété du Secours National qui en assure la manutention. Le ramassage au centre est assuré par le délégué, à peu près tous les deux mois.

Des contrôleurs sont nommés dans chaque département, ils vérifient la quantité et la qualité des vêtements usagés qui leur sont présentés. Ils s'assurent que les quantités remises sont conformes aux bordereaux de livraison. Ils portent sur ces bordereaux le nombre d'articles acceptés ou refusés et indiquent le nombre de bons d'achats qu'il y a lieu d'accorder pour chaque article.

Munis de cette pièce, les commerçants se rendent alors au bureau de délivrance des bons où il leur est remis les bons correspondant au chiffre indiqué par le contrôleur.

Tous les vêtements ainsi recueillis sont nettoyés chez des teinturiers avec lesquels les délégués peuvent passer marché. A Paris, ceux-ci ont été conclus sur la base de trois à trois francs cinquante par kilogramme de vêtements remis.

Le résultat de ces mesures se fit immédiatement sentir. Six semaines après leur application, le Secours National avait déjà recueilli à Paris soixante tonnes de vêtements.



Dans le stock important ainsi constitué, un grand nombre d'objets avait naturellement besoin de réparations. Le Secours National confia ces habits usagés aux ouvroirs qu'il a institués ou suscités, développant tous ceux qui existaient, mais en créant

partout où un besoin — de plus en plus important — se faisait sentir.

Ceux-ci n'ont pas été institués cependant dans ce but. Ils répondent en fait au principe d'assistance par le travail que le Secours National s'efforce de développer comme le plus sûr moyen d'apporter aux nécessiteux un secours efficace, tant au point de vue moral que matériel.

Aussi le rôle de la section du Secours National " Travail féminin " est-il d'aider de cette manière les femmes nécessiteuses, femmes de prisonniers, mères de familles nombreuses, soutiens de famille, ouvrières en chômage et en général toute personne ayant besoin de secours.

Dans la mesure du possible d'ailleurs, le Secours National s'efforce d'apporter du travail à domicile, afin de maintenir chez l'ouvrière le goût du travail et l'application à l'ouvrage.

Les ateliers du Secours National n'ont rien de commun avec les ateliers pouvant donner aux ouvrières des salaires normaux. Le rôle du Secours National n'est pas, en effet, de lutter contre le chômage, en passant par exemple des commandes à des usines pour éviter la mise à pied du personnel. Ce rôle, nous le savons, incombe à l'État. Ici encore, le Secours National n'a qu'une action complémentaire et il s'efforce seulement d'assurer un salaire d'appoint aux indigents.

C'est la septième direction du Secours National qui passe en principe chaque mois, suivant les possibilités de son approvisionnement, des marchés de travail à façon avec des ateliers. Ceux-ci doivent alors s'assurer que les femmes employées sont bien dans le besoin.

Au début, les ateliers fabriquaient des vêtements neufs. Les matières premières étaient délivrées gratuitement par l'entrepôt du Secours National. Le prix de façon offert était calculé de façon à permettre de couvrir les frais de fonctionnement de l'atelier, et variaient suivant les villes de plus ou de moins de vingt mille habitants.

De mai 1940 à avril 1941, 490 ateliers de confection ont ainsi

fonctionné, ayant fabriqué 350.000 pièces et ayant employé plus de trente mille ouvrières. Ils ont aussi confectionné des tricots et des layettes en très grand nombre.

Actuellement, en raison du manque de matières premières, les ouvriers se bornent de plus en plus à la réparation des vêtements usagés. 672 ouvriers de réfection marchaient ainsi à la fin d'avril 1941, employant plus de cinquante mille femmes. Les salaires versés s'élevaient à la somme globale de onze millions six cent mille francs.



Les vêtements recueillis, ainsi nettoyés et remis en état, sont ensuite distribués, par les soins du Secours National.

Nous avons vu que les tournées de ravitaillement auprès des réfugiés et sinistrés comportent des distributions importantes d'objets vestimentaires, de linge et de literie. Ces victimes de la guerre ne sont pas seules à en profiter. Toutes les personnes nécessiteuses peuvent en bénéficier.

Les vestiaires du Secours National sont, en effet, chargés de la répartition des vêtements aux gens les plus éprouvés. Ces vestiaires sont institués généralement dans les maisons du Secours National et sont sous la surveillance directe des résidentes, qui en ont la responsabilité. Souvent d'ailleurs de petits ateliers de réparation, pour les réfections d'urgence ou de faible importance, y sont adjoints.

La résidente a alors l'initiative des transformations, puis du rangement, de l'entretien, de la préservation des effets. Elle veille à la distribution et à l'essayage, les décisions étant prises après enquête des assistantes sociales du Secours National.

Les difficultés éprouvées à l'heure actuelle par suite du défaut de matières premières n'ont donc pas complètement paralysé l'action du Secours National.

Grâce à la générosité de chacun, grâce aux possibilités d'échange, assurées par la loi du 11 février 1941, il a pu, en dépit des circonstances, constituer jusqu'ici un stock important, quoique insuffisant pour les besoins futurs.

Ce stock a non seulement permis de venir en aide aux personnes démunies, mais il a favorisé aussi un mode d'assistance particulièrement intéressant. L'institution des ouvroirs permet, en effet, de secourir les femmes nécessiteuses en leur donnant le goût du travail, en les détournant de la mendicité, en ménageant leur légitime orgueil.

Si cette réalisation est loin de supprimer la question du chômage pour elles, elle permet encore une fois de parer au plus pressé, en apportant certain appoint à leurs ressources. Par là, le Secours National a évité bien des misères matérielles et aussi morales.

CHAPITRE IV

LES SECOURS ALIMENTAIRES

★ ACTION DU SECOURS NATIONAL.

- ★ Elle se manifeste le plus souvent par voie indirecte.

★ PROCÉDÉS DE DISTRIBUTION

- ★ Cuisines d'entr'aide.
- ★ Restaurants d'entr'aide.
- ★ Bons d'achat.
- ★ Subventions et fournitures de denrées.
- ★ Distribution de produits vitaminés.
- ★ La Commission de l'Alimentation.

LE problème de l'habillement n'est pas le seul qui ait nécessité depuis l'armistice, une intervention toute particulière du Secours National.

Celui du ravitaillement s'est posé de jour en jour de façon plus angoissante et le Secours National a dû fournir un gros effort pour tenter de remédier à la misère causée par l'augmentation des prix, la raréfaction des denrées et la carence presque totale même d'éléments nutritifs indispensables à certaines catégories de la population.

La distribution de vivres a toujours été une forme très développée de la bienfaisance. Aussi, existait-il avant la guerre de nombreuses œuvres qui fournissaient aux indigents, soit gratuitement, soit à un prix très modique, de la soupe ou même des repas complets à consommer sur place ou à emporter. Les Petites Sœurs des Pauvres et l'Armée du Salut notamment, avaient organisé sur une vaste échelle l'institution de soupes populaires, de fourneaux économiques et de repas à bon marché. Il existait aussi partout, assurées par le soin des mairies, des soupes municipales, instaurées suivant l'une de ces formules.

Mais l'action de ces œuvres ou services publics étant devenue insuffisante, en raison du nombre croissant de malheureux et des difficultés du ravitaillement, le Secours National est venu apporter aux populations éprouvées des secours alimentaires.

Là où rien ne fonctionnait, il a créé des organismes chargés de

distribuer des vivres. Mais le plus souvent, en présence d'organisations préexistantes, il a préféré agir indirectement tantôt en collaborant avec les œuvres d'assistance ou services publics, au ravitaillement, tantôt en accordant des subventions.

Ayant reconnu l'efficacité de cette méthode, il s'est de plus, efforcé de susciter des initiatives en accordant des subventions pour frais de premier établissement ou de participation à l'exploitation ou en fournissant des denrées. Le Secours National n'a d'ailleurs pas attendu les demandes des œuvres ou des bureaux de bienfaisance. Bien souvent au contraire, il a profité du contact avec les organismes pour suggérer son intervention ou la collaboration dans le domaine alimentaire.

Ajoutons cependant que même en cas d'action indirecte, le Secours National doit assurer le contrôle des distributions, c'est-à-dire vérifier la juste répartition des approvisionnements, la bonne marche des institutions et le droit des bénéficiaires.

Ceux-ci comprennent tous ceux dont les moyens sont nuls ou insuffisants pour assurer le minimum de nourriture indispensable à leur vie ou à celle de leur famille. Les indigents ont droit à la gratuité. Les autres payent, mais le prix des aliments est toujours inférieur au prix de revient. En outre, des réductions du quart, de la moitié ou des trois quarts peuvent être accordées sur le tarif prévu.

Les procédés de distributions sont multiples et adaptés aux divers besoins. Des cuisines d'entr'aide remplacent les anciennes soupes populaires. Elles sont souvent exploitées par des fourneaux économiques ou par des cantines dépendant d'œuvres confessionnelles ou gérées par des organisations municipales. Elles ne servent généralement qu'un seul plat.

Les restaurants d'entr'aide, eux, servent des repas plus importants. Le Secours National vient aussi en aide à quelques rares restaurants pour classes moyennes, aux cantines scolaires et aux colonies de vacances.

Il envisage également l'instauration de distributions mobiles de boissons chaudes destinées aux femmes qui font la queue, ainsi que la remise de bons d'achats, permettant de toucher des

fournitures chez des commerçants nommément désignés avec lesquels un accord est passé par lui.

Ces restaurants et cuisines rencontrant de grandes difficultés pour leur approvisionnement, le Secours National s'est efforcé de faciliter leur ravitaillement.

Sans doute, les repas ne sont délivrés aux bénéficiaires qu'en échange des tickets correspondants : pain, viande, fromage, matières grasses et le réapprovisionnement se fait grâce aux tickets ainsi perçus, le directeur départemental du ravitaillement ayant fourni au départ un bon de démarrage pour les premières fournitures. Mais, à moins de fréquentation régulière deux fois par jour pendant un mois, résultant d'un accord passe avec le bénéficiaire, aucun ticket n'est perçu pour les denrées à rationnement mensuel comme les pommes de terre, les légumes secs et les pâtes.

Aussi, après entente avec le directeur départemental du ravitaillement, le délégué local du Secours National émet des bons d'approvisionnement jusqu'à concurrence des quantités attribuées par le siège sur justification des besoins.

Le siège procède également à des fabrications ou à des achats massifs de denrées d'appoint ou de dépannage : morue, confiture, chocolat, etc. dont il fait profiter occasionnellement les organisations de distribution dépendant directement du Secours National ou placées sous son contrôle. Une légère marge de sécurité est de plus accordée au Secours National par l'administration centrale du ravitaillement pour permettre l'exploitation normale des soupes populaires.

Notons que les délégués du Secours National n'ont pas cependant à s'occuper des cantines scolaires, pour lesquelles les exploitants doivent faire appel aux inspecteurs d'académie.

Au mois de mai 1941, il existait ainsi 1.058 cuisines d'entr'aide fournissant 570.000 repas par jour. Au cours du mois de mars 1941, le Secours National leur avait attribué et réparti 6.630.000 kilos de denrées alimentaires et avait prévu 155 millions de dépenses pour l'année 1941. 3.515 cantines scolaires fonctionnaient, nour-

rissant 465.000 enfants et la prévision des dépenses pour 1941 était évaluée à 85 millions de francs.

Mais venir en aide aux seuls nécessiteux n'était pas suffisant. En effet, par suite des restrictions alimentaires, la ration d'une importante partie de la population, indigente ou non, était nettement insuffisante, notamment en vitamines et en azote.

Le Secours National a donc cherché à remédier à cette déficience qui risquait d'entraîner de graves troubles de santé chez les nourrices, les femmes enceintes, les enfants et adolescents, c'est-à-dire là où réside l'avenir de la France.

Pour y parer dans une certaine mesure, dès le début de l'hiver, le Secrétariat Général à la Famille et à la Santé et le Secours National se sont préoccupés d'assurer aux enfants des populations les plus menacées des distributions régulières et gratuites de vitamines indispensables, sous la forme de comprimés sucrés contenant de la vitamine C antiscorbutique et de la vitamine B1.

Ces distributions, complétées par celles de biscuits caséinés, ont été assurées par l'intermédiaire des écoles publiques et privées pour les enfants des centres urbains, et pour les femmes enceintes et les enfants en bas âge, par l'aide bénévole des pharmaciens.

Afin d'accentuer cette action si importante du Secours National, il s'y est constitué par la suite une commission de l'alimentation, qui comprend exclusivement des techniciens spécialistes les plus réputés en ce qui concerne les questions alimentaires.

Cette commission doit parer dans la mesure du possible à l'insuffisance de l'alimentation des populations des villes en étudiant scientifiquement la meilleure formule pour apporter aux catégories sociales les plus éprouvées par l'insuffisance de nourriture, un complément appréciable en calories, en vitamines et en azote, au moyen de produits de remplacement non contingentés.

Elle doit définir la grandeur du complément efficace qu'il faudra prévoir en calories et protéines, émettre son avis sur le choix des matières premières pouvant contribuer à la préparation de

ces appoints alimentaires et proposer ou examiner les formules de composition d'aliments qui répondent au but poursuivi et aux moyens disponibles.

Au cours des premières séances tenues par la commission, il fut ainsi notamment étudié l'utilisation rationnelle à des fins alimentaires du tourteau d'arachide, des céréales secondaires comme l'orge, et de la caséine. Il a été ainsi mis au point différentes formules de pâte végétal et de biscuits à base de farine d'arachide et de sarrazin.

La commission a réglementé la distribution dans les écoles de biscuits contenant 20 p. 100 de caséine. Les enfants de 2 à 10 ans devant en recevoir deux par jour, ceux de 10 à 14 ans, quatre, ceux de 14 à 16 ans, six et de 16 à 18 ans, huit.

Au mois de juin 1941, on estimait avoir livré 220.000 boîtes de vitamines et environ 3.000 tonnes de biscuits caséinés.

L'efficacité de l'action du Secours National s'est révélée au cours de l'année dernière, puisqu'elle a permis à un nombre immense de bénéficiaires de supporter les rigueurs d'un hiver très pénible. Aussi le Secours National va-t-il encore accentuer ses efforts dans ce domaine afin d'assurer au maximum ce secours primordial.

CHAPITRE V

LES COLONIES DE VACANCES

- ★ Difficultés de l'heure actuelle.
- ★ Le service des colonies de vacances de la région parisienne :
subventions,
création directe de colonies.
- ★ L'organisation provinciale : recherche de locaux,
subventions,
formation du cadre.

PARMI les nombreux problèmes qui concernent l'enfance et dont s'occupe le Secours National, celui des colonies de vacances fait l'objet de soins particuliers et nécessite une intervention très poussée de sa part.

Il pourrait sembler pourtant, à première vue, que ce problème ne devait pas se poser cette année, en raison de la misère actuelle et des graves inquiétudes de l'heure présente, qui détournent l'esprit de l'idée de vacances.

Cependant, les enfants ont dû supporter un hiver pénible, ils ont, comme chaque année, fourni un gros effort en classe, ils souffrent plus encore que les adultes de la sous-alimentation et souvent du défaut d'habillement.

De plus, dans toutes les régions dévastées, ils restent dans l'atmosphère déprimante de la guerre et des bombardements, dont il est indispensable de les faire sortir le plus longtemps possible. Alors qu'autrefois, les colonies de vacances existaient en grand nombre, principalement en faveur des petits citadins, il faut envisager désormais de prendre des mesures identiques pour beaucoup d'enfants de la province.

C'est pourquoi le Secours National déploie en ce moment tous ses efforts, soit pour venir en aide aux œuvres spécialisées, soit pour créer de nouveaux centres d'accueil.

Or, les difficultés qu'il rencontre sont de diverses sortes : la

plupart des œuvres et organismes qui se chargeaient autrefois d'emmener les enfants, sont dans l'ensemble privés de leurs locaux, pour de multiples raisons : tantôt ceux-ci se trouvent en zone libre ; ou bien ils sont réquisitionnés par les autorités occupantes et il est presque impossible d'en obtenir la libération ; ou bien ils sont en zone interdite ; ou bien c'est l'œuvre qui est dans cette zone et qui ne peut en sortir ; ou bien encore, et c'est le cas le plus fréquent, les bâtiments sont au bord de la mer. Or, en ce qui concerne ces derniers, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Famille ont prononcé l'interdiction d'admettre dans les départements côtiers des enfants provenant d'un autre département.

Quant aux œuvres qui ont pu garder leurs locaux, elles ont cependant trouvé souvent ceux-ci dégradés à l'intérieur, et de plus elles manquent fréquemment du matériel indispensable : literie, vaisselle, etc.

La question du ravitaillement est venue augmenter les difficultés. Comment assurer de façon régulière une nourriture suffisante pour des milliers d'enfants affamés par la vie au grand air, la ration de pain, par exemple, d'un enfant à la campagne devant être au minimum de 500 grammes par jour ?

Le personnel capable de surveiller et d'éduquer les enfants fait défaut également. Nombre de jeunes instituteurs ou moniteurs, notamment, sont prisonniers et de façon générale, ces cadres sont inorganisés.

Le Secours National doit donc tenter de remédier à ces insuffisances, et de plus, il lui faut veiller à ce que les colonies de vacances ne soient pas seulement des endroits où l'on parque des milliers d'enfants en plein air, mais bien des centres éducatifs où le développement physique et moral aille de pair.

Le problème des colonies de vacances doit donc être résolu non seulement au point de vue matériel et sanitaire, mais aussi au point de vue éducatif. L'éducation donnée aux jeunes est en effet peut-être plus efficace, plus certaine que toute autre, et par conséquent joue un rôle primordial dans la reconstruction de la France.

Aussi le Secours National a-t-il mis tout en œuvre pour surmonter ces difficultés.

Deux services se sont particulièrement occupés des colonies : l'un pour la province, l'autre pour la région parisienne. Celui-ci a dans ses attributions l'aide aux œuvres existantes et l'organisation de nouvelles colonies de l'Entr'aide d'Hiver.

L'activité de ce service comporte d'abord l'allocation de subventions aux œuvres. Au 9 juin 1941, plus de deux cents dossiers étaient présentés au Comité des subventions, ou en cours d'instruction.

Le montant global de leurs demandes, pour la seule région parisienne, s'élevait à 25 millions de francs. Signalons, à titre indicatif, qu'avant la guerre et encore à l'heure actuelle, l'État n'accorde, pour subventionner les colonies de vacances, dans toute la France, qu'un crédit de cinq millions par an. La simple comparaison de ces chiffres permet de réaliser la tâche du Secours National.

Des locaux ont été recherchés par les délégués dans la région parisienne et une trentaine ont pu être mis à la disposition des œuvres.

Cette direction doit aussi satisfaire aux demandes de matériel. En ce qui concerne les lits et matelas, celles-ci dépassent déjà le nombre de 4.500. Elle s'efforce alors de réaliser l'aide aux œuvres par des prêts gratuits de matériel.

Enfin, cette assistance a revêtu un caractère général, en ce qui concerne le ravitaillement. Le Secours National prend en charge, pour l'attribution de bons de denrées, les collectivités d'enfants qui iront en province.

Un pointage rapide, effectué au début de juin 1941, a permis d'estimer à 60.000 le nombre des enfants appelés à séjourner à la campagne du 1^{er} juillet au 30 septembre. Or, l'interdiction de les installer dans les départements côtiers, comme il était prévu, a réduit sensiblement les moyens envisagés pour la région parisienne.

Aussi le nombre des enfants admis dans les colonies de vacances de l'Entr'aide d'Hiver va-t-il se trouver réduit. Il reste cependant 4.200 enfants à répartir dans quatre centres dont l'organisation est en cours.

Enfin, toujours en ce qui concerne la région parisienne, des stages intensifs de moniteurs doivent permettre de donner aux surveillants et surveillantes la formation technique indispensable. Signalons en passant une curieuse réalisation, tentée sous l'égide de l'Entr'aide d'Hiver. On a établi dans une école une petite colonie composée de vingt-cinq jeunes filles, âgées de dix-huit ans environ, chacune devant veiller sur trois petites filles. Ces " petites mères " pourront ainsi apprendre heureusement leur futur métier.

L'effort du Secours National s'est poursuivi dans les mêmes voies pour toute la France.

Les délégués ont alors été chargés de rechercher des locaux. Grâce à leurs investigations, le Secours National a pu aiguiller 90 œuvres vers des bâtiments convenables; et il a assuré ainsi le départ de 30.000 enfants.

Les difficultés ont été plus grandes pour la fourniture du matériel intérieur, surtout de la literie. 7.700 matelas ont été trouvés avec peine. En effet, le stock du Secours National est réservé par priorité aux sinistrés, dont certains sont privés d'habitation et de lits depuis plus d'un an.

Les œuvres ont heureusement pu de leur côté se procurer un assez grand nombre d'objets.

Le ravitaillement a été assuré de façon satisfaisante. Le Secours National a obtenu des services du ravitaillement qu'un complément de denrées contingentées soit accordé aux colonies de vacances. De plus, des goûters vont être organisés partout, analogues à ceux qui sont distribués dans les écoles.

Il fallait prévoir également que beaucoup de familles, cette année, n'ont plus les moyens d'assurer les frais de séjour d'un ou de plusieurs enfants dans les colonies de vacances. Aussi, le Secours National a accordé des subventions pour permettre

l'octroi de bourses extrêmement nombreuses destinées aux familles nécessiteuses.

Mais, sauf des cas tout à fait exceptionnels, ces bourses ne doivent pas être entières. Le Secours National suit là-dessus la tradition de toutes les œuvres ; pour faire vraiment œuvre d'éducation aussi bien auprès des familles que des enfants, la gratuité totale n'a jamais été accordée.

Enfin, restait à résoudre pour le Secours National la question des cadres.

Certains départements avaient envisagé de faire appel à des volontaires et de procéder, à leur défaut, à des désignations d'office. Qu'on ait affaire à ce dernier procédé, tout à fait nuisible, ou au premier, qui emploie certes des gens de bonne volonté, mais sans contrôle ni préparation suffisante, le résultat est également fâcheux.

Certaines régions étant en conséquence particulièrement frappées par cette déficience, le Secours National a passé un accord avec le ministère de la Jeunesse, pour que tous les candidats aux postes de chefs de chantiers ou de chefs de centres qui ne sont pas encore employés, soient mis à sa disposition. Dans l'Indre-et-Loire, des cours ont été institués pour les instituteurs, afin de leur enseigner les principes élémentaires des moniteurs.

Des essais ont été faits sur place, notamment à Reims et Poitiers, pour réunir tous les jeunes gens s'intéressant aux colonies de vacances, et en faire un personnel suffisamment compétent. Ces tentatives sont utiles également pour permettre la fusion de milieux très différents.

De plus, les lycées et collèges peuvent inscrire au titre de cadres de colonies de vacances, tous les jeunes hommes de plus de dix-sept ans, qui sont obligés à un stage d'un mois de vie rurale. Le stage de la colonie de vacances peut alors remplacer celui-ci.

Signalons enfin un autre essai curieux, réalisé en Indre-et-Loire, par les sœurs de l'Assomption. C'est celui des colonies de vacances pour les mères. Dans un château, les mères et leurs

enfants sont accueillis pendant quinze jours. Durant ce temps, les mamans n'ont pas à prendre soin de leurs enfants, qui sont confiés à des jeunes filles. Elles jouissent donc d'une vraie cure de repos.

En dépit des difficultés dues à l'insuffisance de locaux, de matériel, de ravitaillement et de cadres, ainsi qu'au nombre croissant d'enfants appelés à bénéficier des colonies de vacances, le Secours National a donc là encore, tant au point de vue physique que moral, fourni un gros effort et complété utilement l'action des pouvoirs publics.

CONCLUSION

EN conclusion de ce titre troisième, nous pouvons constater que le domaine des interventions sociales comprend désormais trois grands secteurs, qui, s'ils sont parfois amenés à se compénétrer, tendent néanmoins à demeurer distincts.

Le premier secteur est celui réservé aux interventions des œuvres privées. Celles-ci, infiniment diverses, évoluant dans un cadre de liberté, tendent à s'adapter spontanément aux besoins sociaux.

Mais le Secours National doit parer à leur excès d'individualisme. Leur action ne peut trouver sa pleine efficacité que coordonnée par lui. Leur éparpillement, leurs possibilités limitées d'action semblent devoir pourtant leur interdire un plan général ainsi que des tâches d'une importance considérable.

Le Secours National, en tant qu'il agit seul, ouvre un nouveau secteur plus vaste comme plus efficace aux interventions de l'initiative privée. Le Secours National se substitue aux œuvres pour compléter et intensifier les initiatives de droit privé, lorsque celles-ci présentent des lacunes que les services publics ne peuvent combler. La caractéristique de son action est d'être essentiellement complémentaire de celle des administrations étatiques.

Or, dès la fin des hostilités, l'État se trouvait en face de nombreux problèmes dont l'ampleur, comme la variété, dépassaient les possibilités d'action de ses propres services. Un certain nombre de ceux-ci étaient d'ailleurs de création toute récente et ne pouvaient encore agir avec toute l'efficacité désirable.

Il était pourtant impossible, dans bien des cas, d'attendre que fussent accomplies toutes les formalités administratives indispensables.

L'État s'est alors tourné vers le Secours National, lui demandant d'agir — en tant qu'il était initiative privée — soit pour accorder à des établissements publics, en avance sur leurs crédits budgétaires, les sommes qui leur étaient nécessaires d'une façon urgente, soit pour agir lui-même d'une façon directe dans les domaines réservés habituellement à l'action des services publics.

C'est ainsi que le Secours National a été amené à assurer le financement de la reconstruction des hôpitaux sinistrés. Il ne faut pas voir dans cette confusion des domaines d'intervention autre chose que la nécessité de remédier à des situations urgentes. Dans tout autre cas, l'abandon par l'Etat de ses prérogatives serait pour lui une solution paresseuse et qui présenterait de réels dangers pour tous.

Certaines personnalités administratives ont à un moment songé à demander au Secours National d'intensifier son action auprès des vieillards éprouvés, ce qui eût dispensé l'Etat d'établir la Retraite des Vieux.

Ceci nous semble l'exemple-type de ce qui ne doit pas être fait. L'Etat a des devoirs qu'il peut seul assumer et qui découlent de sa situation même de plus grande force sociale du moment. Il dispose de la force législative, de ressources considérables et permanentes, d'une administration nombreuse et éprouvée.

Le dernier secteur réservé exclusivement aux pouvoirs publics comprend donc essentiellement le domaine des décisions de portée générale qui créent ou modifient des situations de droit. Le rôle du Secours National, dès qu'il cesse d'être complémentaire de celui des pouvoirs publics, ne peut être que de " dépannage ".

A l'État doit nécessairement revenir, en toutes circonstances, l'ordonnancement juridique, la réglementation du service. Le Secours National peut alors momentanément intervenir à titre de " gérant d'affaires " dans le cadre général des dispositions étatiques, mais doit remettre la gestion du service aux pouvoirs publics, dès que son intervention n'est plus devenue rigoureusement indispensable.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'ÉTUDE des réalisations du Secours National nous a permis de constater l'efficacité de ses nombreuses activités.

D'ailleurs, s'inspirant de l'évolution de la notion d'assistance, le Secours National ne s'est pas borné à prêter une aide matérielle, mais il a essentiellement orienté son action dans le sens social, en vue de favoriser en tous points la reprise d'une vie saine et normale.

L'individu qui vit dans de mauvaises dispositions physiques est enclin à souffrir aussi d'une déficience morale. Le Secours National, en tentant d'améliorer les conditions d'existence, s'est donc efforcé de maintenir à un niveau élevé la vie intellectuelle et morale de la population. Par là, il se rattache aux plus nobles traditions charitables et son intervention garde ainsi essentiellement un côté humain et spontané.

Le Secours National ne peut borner cependant son ambition à s'en tenir à une assistance empirique. Il a désormais un autre rôle à jouer.

S'il a procédé jusqu'ici surtout par improvisation, en s'adaptant aux circonstances et sans plan défini, il lui faut maintenant agir suivant un programme déterminé, en vue de fins précises. Le but de son activité doit être désormais de contribuer à la reconstruction du pays et de s'intégrer profondément à l'action de l'État. Le Secours National doit, lui aussi, participer à la révolution nationale.

Pour cela son action serait vaine, si elle ne cherchait à s'appuyer sur des bases durables, sur des sentiments profonds, répondant à la fois aux nécessités sociales et aux convictions intimes des individus.

Une révolution n'a pas seulement, en effet, pour ambition d'amé-

liorer les conditions matérielles d'existence des classes éprouvées, elle est fondée essentiellement sur la recherche d'un idéal pour lequel on lutte. Celui-ci devient alors la raison de vivre de ceux qui souffrent et peinent en attendant des jours meilleurs.

Ainsi la Révolution de 1789, par réaction contre certains excès de réglementation, avait idéalisé l'individu, puis l'avait laissé seul en face d'un État indifférent et inaccessible. Mais les supports moraux qui étaient à la base de cet idéal n'existent plus. La Société a laissé alors se développer l'individualisme à un point tel que, supprimant les vues d'utilité collective, on a été près d'aboutir à une véritable anarchie. L'intérêt individuel dans ce qu'il a de plus matériel, tendait à prédominer et à l'emporter sur les idées d'obligation morale et de devoir, ceci en dépit d'une législation sociale assez avancée et de nombreuses initiatives privées d'une incontestable valeur morale.

Or, l'expérience des siècles passés prouve, au contraire, que l'homme isolé n'est rien s'il ne s'appuie sur des fondements immuables. Comme il n'a pas l'imagination assez vive pour concevoir pleinement l'État, entité lointaine dont il fait partie et dont le maintien doit être le but de son existence et l'objet de ses sacrifices, il faut lui faire prendre conscience de ce que l'individu ne peut réaliser complètement ses aspirations que dans la mesure où il concourt à un certain ordre dans lequel peuvent se développer naturellement les cellules sociales essentielles.

L'État organisé n'est plus alors un agglomérat d'individus, mais, fondé sur des bases stables et permanentes, il devient un ensemble " d'institutions ", de groupes sociaux distincts, différenciés, dont l'individu est membre et auxquels le rattachent des sentiments et des intérêts communs.

Au sein de la Patrie, doivent exister de petites patries où l'homme, détaché de la masse anonyme et indifférente, composée d'individus désunis, se retrouve en intimité avec ses semblables et lutte pour défendre ce qu'il aime.

L'être humain, en effet, subit deux tendances opposées, puisque son instinct sociable le rapproche des autres hommes avec lesquels il souhaite se grouper, tandis qu'au contraire, la manifestation de sa personnalité le pousse à se détacher de la foule

pour s'individualiser. Désormais, cette différenciation de l'individu ne doit plus se réaliser isolément, mais par groupes d'êtres semblables, qui s'intégreront ainsi naturellement dans les divers cadres de la société.

Donc, puisque l'altruisme total est une utopie, il faut favoriser le développement de ces égoïsmes collectifs dont l'action concertée assure la force du pays. Celle-ci sera faite de la recherche de l'unité dans ses diversités originelles.

Aussi le Secours National doit-il maintenant s'associer à cette tâche pour favoriser le développement de ces groupes sociaux fondamentaux : la famille, la commune ou la région et la profession, tout en maintenant un lien entre ces diverses activités.

Le premier groupe essentiel, qui est à la base de la société, c'est la famille. Sans elle, il ne peut rien se construire, et tant qu'elle subsiste, tout n'est pas perdu pour le pays. Il est donc normal que l'État fortifie ce lien naturel.

Cependant, le Secours National ne saurait admettre qu'on développe en sa faveur une action sociale particulière, comme si la situation familiale était une situation d'exception. Bien au contraire, la famille, le mariage notamment, sont l'état naturel des individus et, en conséquence, l'action familiale doit s'intégrer dans l'action sociale en général.

Le problème de la famille est d'ailleurs essentiellement un problème gouvernemental. Les pouvoirs publics doivent prendre en effet les mesures de portée générale qui sont nécessaires en vue d'assurer aux époux des conditions d'existence au moins analogues à celles des célibataires et des faux ménages, par l'institution d'allocations familiales, de dégrèvements d'impôts, de sursalaires familiaux, de primes aux familles nombreuses, etc. De même, ils doivent favoriser les mariages et assurer la stabilité des unions en accordant aux jeunes mariés une certaine sécurité, en rendant le divorce plus difficile.

Le rôle du Secours National en cette matière sera essentiellement un rôle d'éducation et d'aide. Il devra être à la fois un conseil et un appui : un conseil, d'abord, en développant l'enseignement ménager et professionnel, en veillant à la formation des mères et en créant le climat nécessaire à la vie familiale.

Si le Français a surtout vécu, ces dernières années, " dans la rue ", si même la femme, gardienne naturelle de la maison, n'a pas su résister à cet attrait extérieur, c'est qu'ils ont l'un et l'autre perdu le sens du foyer et qu'ils ignorent les joies d'un intérieur bien tenu et confortable où se retrouve la douceur de vivre. L'enfant est désormais une charge insupportable que l'on cherche à éviter.

Le Secours National doit en outre être un appui pour la femme, en facilitant sa tâche, par l'institution de pouponnières, de garderies, de jardins d'enfants, de colonies de vacances, etc.

La réorganisation de la France doit se faire également autour de la collectivité locale, notamment de la commune. Celle-ci a de tous temps constitué un groupe puissant, seul capable de se maintenir en temps de crise.

C'est que tout homme éprouve un attachement instinctif pour l'endroit où il vit et que cet amour inné de la petite patrie où il est en contact avec ses concitoyens, est pour lui le prolongement naturel de l'idée de famille. Le rôle actuel du Secours National est donc de fortifier ce sentiment. Il doit développer les œuvres et associations à caractère régional qui resserrent l'union entre les habitants ou qui, dans une autre partie de la France comme à l'étranger, maintiennent ce lien géographique entre des individus dispersés.

Le Secours National doit ainsi tenter d'adapter l'action sociale au cadre municipal. Il lui faut rendre à la cité une vie sociale propre basée sur le sentiment de fraternité des gens originaires d'un même endroit, y développer les organismes d'entraide et contribuer à la réorganisation des bureaux de bienfaisance.

De même, la profession est une incontestable réalité sociale, une de ces institutions fondamentales pour la vie organique de l'État. Le métier organisé est donc une des bases essentielles de la reconstruction du pays.

Après les liens familiaux, comme le dit M. Dubreuil (1), " il n'en est point qui soient plus forts que ceux créés par la communauté du travail, par la longue accoutumance que créent les longues

(1) Dubreuil, " La Chevalerie du Travail ", page 150.

journées passées ensemble... alors que l'on court les mêmes risques et partage les mêmes avantages des fluctuations économiques... Comme le milieu du travail est celui dans lequel les hommes restent forcément le plus longtemps, il est certain qu'il reste le lien principal des amitiés solides." De plus, "l'atmosphère du travail développe des affinités plus ou moins accusées, mais qui suffisent à créer une certaine communauté d'idées et même de mœurs ". La " déformation professionnelle ", " l'esprit de corps " en sont des preuves.

Cette différenciation réelle des gens d'un même métier, cette communauté de goûts et de vues, les prédispose à une entr'aide toute particulière et développe en eux ce sentiment de solidarité indispensable.

Or, l'ancienne corporation était une union de l'idée de solidarité professionnelle et de confrérie à inspiration religieuse, telle que le manifeste le Saint, patron et protecteur du métier. Ses membres, s'ils jouissaient de certains avantages, étaient tous tenus, par contre, aux mêmes devoirs.

Cette idée de dépendance réciproque, plus ou moins inconsciemment reprise par les fonds de secours syndicaux et les mutualités, doit servir de base à la profession organisée actuellement. Celle-ci peut donc reprendre en charge bien des tâches d'exécution que l'État et, dans une certaine mesure, le Secours National, avaient jusqu'ici assurées.

Dans ce cadre, on peut voir se développer des réalisations d'entr'aide depuis les soupes et la Caisse de secours immédiats, jusqu'à la réorganisation des Assurances Sociales et la Retraite des vieux travailleurs. Le développement des mutualités, entre autres exemples, a montré que l'assistance réciproque, qui fait collaborer tous les membres de la collectivité, les intéresse tous directement à ses réalisations. Elle tend ainsi à une certaine moralisation, car le parasite profiteur est amené à y disparaître par la force des choses.

Le Secours National doit appuyer de toute son influence une telle réorganisation de l'action charitable. Pourtant, le cadre de l'ancienne corporation ne permet plus à celle-ci de réaliser sa mission aussi complètement qu'autrefois.

Il ne faudrait pas, en particulier, qu'elle entrât en conflit avec l'idée de famille à une époque où bien souvent, par exemple, le mari est mineur, la femme travaille dans une usine textile et les enfants dans des entreprises métallurgiques. Seule, désormais, la corporation agricole fait une heureuse exception. Elle groupe, dans une tâche commune, d'importance économique essentielle, tous les membres de la communauté familiale. Si l'on ne peut parler de la famille métallurgique, par exemple, il peut à bon droit être question de la famille paysanne. Aussi, si une usine peut susciter la création d'un centre social, il serait d'une interprétation trop étroite de le réserver aux seuls travailleurs de cette usine. De même, des problèmes comme la protection de l'enfance ou la lutte contre la tuberculose, sont essentiellement des problèmes généraux qui nécessitent une certaine unité des services sociaux.

Enfin, certaines œuvres et en particulier celles à base confessionnelle, tendent naturellement à l'universalité. Il est donc nécessaire de laisser subsister ce sentiment de large fraternité.

Le rôle du Secours National sera donc essentiellement d'être le lien entre ces actions sociales si diverses. Il doit réaliser ainsi une indispensable économie des moyens, et regrouper tous les éléments épars des services sociaux et des œuvres. Mais l'utilité matérielle ne représente qu'un aspect de son action coordinatrice. Le rôle essentiel du Secours National dans l'aménagement futur du pays, sera de permettre à la solidarité de garder son aspect largement humain, s'adressant indistinctement à tous, il doit au-dessus des groupes à caractère plus étroit, personnifier l'action sociale dans ce qu'elle a d'essentiel, donc d'universel, et redonner ainsi au mot charité la plénitude de son sens.

Paris, 1^{er} octobre 1941.

Vu : le Président de Thèse,
Louis ROLLAND.

Vu : le Doyen.
C. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
le Doyen de la Faculté de Sciences,
chargé des fonctions de Recteur de
l'Académie de Paris,
C. MAURIN.

**PRINCIPAUX TEXTES
LÉGISLATIFS**
se rapportant au Secours National

STATUTS ET RÈGLEMENT
intérieur de l'Œuvre

DÉCRET RELATIF A LA RECONSTITUTION DE L'ŒUVRE DU "SECOURS NATIONAL"

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 19 octobre 1939.

Monsieur le Président.

Les mesures à prendre pour venir en aide matériellement et moralement aux populations civiles éprouvées par la guerre représentent à l'heure actuelle l'une des préoccupations essentielles du Gouvernement.

L'action des pouvoirs publics doit être à cet égard, très utilement secondée et complétée par celle des œuvres et des initiatives privées qui s'offrent de toutes parts à participer au soulagement des misères nées de la guerre.

Mais il est essentiel que de semblables initiatives soient guidées et coordonnées afin d'éviter la dispersion des efforts et d'assurer l'équitable répartition des ressources.

Une semblable pensée avait provoqué en 1914 la création d'un comité du " Secours National " composé de représentants de tous les groupements nationaux et de toutes les forces sociales de la France. L'œuvre du " Secours National " reconnue comme établissement d'utilité publique par un décret du 29 septembre 1915 a recueilli de 1914 à 1918, des sommes importantes et de nombreux dons en nature. Elle les a répartis, soit au moyen de subventions allouées à diverses associations charitables et œuvres d'utilité sociale soit au moyen de prêts sans intérêt, consentis à ces mêmes œuvres, soit enfin, dans des cas exceptionnels, par voie d'allocations individuelles. Son intervention a permis notamment de soutenir un grand nombre d'ouvriers, d'ateliers professionnels, de cantines populaires, d'œuvres de protection maternelle et infantile, de procurer des secours aux écrivains, artistes, professeurs privés, dont les ressources ont été momentanément taries par la guerre.

Il paraît actuellement nécessaire de donner une consécration nouvelle à l'œuvre du " Secours National ", de fixer par de nouveaux statuts les règles de son fonctionnement, d'étendre davantage son rôle vis-à-vis des autres œuvres privées, de préciser enfin que le " Secours National " devra être représenté dans les commissions et organismes officiels divers de secours et d'entraide sociale. Tel est l'objet du présent décret que nous avons l'honneur de soumettre à votre haute approbation.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre respectueux dévouement.

Le Président du Conseil,
Ministre de la Défense Nationale,
de la Guerre et des Affaires Etrangères :
Edouard DALADIER.

Le Ministre de l'Intérieur :
Albert SARRAUT.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de la Défense Nationale, de la Guerre et des Affaires Etrangères et du Ministre de l'Intérieur,

Vu la loi du 19 mars 1939, accordant au Gouvernement des pouvoirs spéciaux,

Le Conseil des Ministres entendu,

DECRETE :

ARTICLE PREMIER. — L'œuvre du Secours National, fondée en août 1914, en vue de venir en aide aux populations civiles éprouvées par la guerre, reconnue comme établissement d'utilité publique par décret du 29 septembre 1915, est reconstituée sous le haut patronage du Président de la République et du Président du Conseil.

ART. 2. — Le Secours National est réorganisé dans les conditions fixées aux statuts annexes au présent décret, qui sont approuvés et qui remplacent les statuts joints au décret du 29 septembre 1915.

ART. 3. — Le Secours National est représenté dans les commissions et organismes officiels de secours et d'entr'aide sociale de guerre, déjà existants ou à créer, à Paris et dans les départements.

ART. 4. — Le Président du Conseil, Ministre de la Défense Nationale, de la Guerre et des Affaires Etrangères, et le Ministre de l'Intérieur sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux dispositions de la loi du 19 mars 1939 et publié au " Journal Officiel " de la République française.

Fait à Paris, le 19 octobre 1939.

Albert LEBRUN.

Par le Président de la République :

Le Président du Conseil,
Ministre de la Défense Nationale,
de la Guerre et des Affaires Etrangères :
Edouard DALADIER.

Le Ministre de l'Intérieur :
Albert SARRAUT.

STATUTS

(Décret du 19 octobre 1939.
" Journal Officiel " du 26 octobre 1939.)

ARTICLE PREMIER. — (Décision du Comité de Direction du 23 octobre 1940, approuvée par la Présidence du Conseil, le 23 janvier 1941.) L'œuvre du Secours National, reconnue comme établissement d'utilité publique, par décret du 29 septembre 1915 et reconstituée par le décret du 19 octobre 1939, a pour objet d'apporter une aide matérielle et morale aux populations civiles éprouvées par la guerre.

ART. 2. — (Décision du Comité de Direction du 23 octobre 1940 approuvée par la Présidence du Conseil, le 23 janvier 1941.) A cet effet, notamment :

1° Elle reçoit des souscriptions, subventions publiques ou privées, dons et legs en argent et en nature ;

2° Elle consent des subventions en espèces et des prêts sans intérêts, distribue des dons ou allocations en nature aux diverses associations charitables et œuvres d'utilité sociale, dont le but est conforme au sien ;

3° Elle s'assure dans chaque région le concours des délégués, correspondants, centres d'informations et groupements locaux d'entente et d'entr'aide, en liaison avec les associations, groupements, unions et comités coopérant aux œuvres de guerre ;

4° Elle organise un service d'enquête et de propagande chargé de s'assurer sur place des besoins à satisfaire, des situations à secourir, des initiatives à encourager, afin d'en rendre compte à ses délégués et à son comité de direction.

ART. 3. — Le Secours National peut recevoir l'adhésion :

1° De toutes personnes physiques ou morales désireuses de contribuer à l'œuvre qu'il a entreprise, soit par leur activité personnelle, soit par le versement de souscriptions ou de dons en espèces ou en nature ;

2° Des groupements privés qui se proposent également de venir en aide aux populations civiles éprouvées par la guerre, et qui désirent coordonner leur action avec la sienne.

ART. 4. — (Décisions du Comité de Direction du 9 mai 1940, approuvée par la Présidence du Conseil le 23 janvier 1941). Le Secours National est administré par un président, un commissaire général et un comité de direction formé du président, du commissaire général et de quinze membres au maximum assistés d'un secrétaire général.

Le Comité de Direction peut désigner parmi ses membres, au scrutin secret, deux vice-présidents.

Un ou plusieurs secrétaires généraux adjoints peuvent être désignés dans les mêmes conditions que le secrétaire général. Ils sont appelés par le président à suppléer le secrétaire général en cas d'absence ou d'empêchement. Le secrétaire général peut leur déléguer une partie de ses attributions.

ART. 5. — (Décision du Comité de Direction du 23 octobre 1940 approuvée par la Présidence du Conseil le 13 janvier 1941.) Le président, le commissaire général, les membres du Comité de Direction et le secrétaire général sont, pour la première formation, désignés par le Président du Conseil.

Les nominations ultérieures, notamment en cas de vacance par décès, démission ou pour toute autre cause, sont faites au scrutin secret par le Comité de Direction. Elles doivent, en ce qui concerne le président et le commissaire général, être soumises à l'agrément du Président du Conseil.

ART. 6. — (Décision du Comité de Direction du 23 octobre 1940 approuvée par la Présidence du Conseil le 23 janvier 1941.) Le président, le commissaire général et les membres du Comité de Direction, ne peuvent recevoir aucune rétribution à raison de leurs fonctions.

ART. 7. — Le Comité de Direction se réunit au moins deux fois par mois et, en outre, chaque fois qu'il est convoqué par le président. Les délibérations sont prises à la majorité des votants. En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante.

Le secrétaire général assiste aux séances, avec voix consultative.

ART. 8. — Le Comité de Direction est investi des pouvoirs les plus étendus pour l'administration de l'œuvre et la gestion des biens lui appartenant. Il statue définitivement sur l'acceptation des dons et legs.

Toutefois, si le Comité décide qu'une partie des capitaux doit être mise en réserve, cette réserve est placée en fonds d'État nominatifs ou en autres valeurs nominatives, moyennant autorisation donnée par décret. La délibération décidant l'aliénation de tout ou partie de cette réserve doit être soumise à l'approbation du Président du Conseil. Il en est de même des délibérations relatives aux acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles, emprunts, constitutions d'hypothèques et aux baux de plus de neuf ans.

ART. 9. — (Décision du Comité de Direction du 9 mai 1940 approuvée par la Présidence du Conseil, le 22 mai 1940.) Le commissaire général, secondé par le secrétaire général, assure, sous l'autorité du président, l'exécution des décisions du Comité de Direction.

Il représente le Secours National dans les actes de la vie civile. Il ordonnance les dépenses.

Il supplée le président ou les vice-présidents en cas d'absence ou d'empêchement et il est lui-même suppléé, s'il y a lieu, sur la désignation du président, par un membre du Comité de Direction ou, à défaut, par le secrétaire général.

Il peut déléguer à ce dernier une partie de ses attributions.

ART. 10. — (Décision du Comité de Direction, du 15 janvier 1941, approuvée par la Présidence du Conseil, le 23 janvier 1941.) Le Comité de Direction désigne un trésorier chargé d'encaisser les fonds, de payer les dépenses ordonnancées par le commissaire général, de recevoir, conserver et délivrer les objets et matières et d'effectuer toutes opérations de banque et de placements de fonds.

Les comptes de gestion sont soumis annuellement à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

ART. 11. — Le Secours National se tient en liaison permanente avec le Comité de la Reconnaissance Française et avec les associations, offices et organismes publics ou privés qui viennent en aide aux familles des mobilisés et des victimes de la guerre.

ART. 12. — (Décision du Comité de Direction, du 23 octobre 1940, approuvée par la Présidence du Conseil, le 23 janvier 1941.) Un règlement établi par le Comité de Direction et approuvé par le Président du Conseil détermine les règles de fonctionnement de l'œuvre.

ART. 13. — Les statuts ne peuvent être modifiés que sur la proposition du président ou sur la demande du quart des membres du Comité de Direction.

Le Comité de Direction appelé à se prononcer, doit être convoqué spécialement à cet effet par lettre recommandée. La moitié plus un au moins des membres en exercice du Comité, doit être présente. Si cette proportion n'est pas atteinte, le Comité est convoqué à nouveau de la même manière, mais à quinze jours d'intervalle. Cette fois, il peut valablement délibérer et statuer, quel que soit le nombre de ses membres présents. Dans tous les cas, la modification des statuts ne peut être votée qu'à la majorité des deux tiers des membres présents. Elle est soumise à l'approbation du Président du Conseil.

ART. 14. — Le Secours National doit poursuivre son œuvre pendant toute la durée de la guerre. Il peut la prolonger autant que subsisteront les besoins auxquels la guerre aura donné naissance.

Sa dissolution ne peut être proposée que par le président ou sur la demande du quart au moins des membres du Comité de Direction. Elle est prononcée par le Comité de Direction convoqué spécialement à cet effet. Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 13 ci-dessus sont applicables.

ART. 15. — En cas de dissolution, le Comité de Direction désigne un ou plusieurs commissaires chargés de la liquidation des biens. Il distribue l'**actif net à un ou plusieurs établissements de bienfaisance, publics ou reconnus d'utilité publique.**

Ces délibérations sont soumises à l'approbation du Président du Conseil.

RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE L'ŒUVRE DU "SECOURS NATIONAL"

(Décision du Comité de Direction du 18 novembre 1939, approuvée par la Présidence du Conseil, le 6 décembre 1939.)

TITRE I

DU COMITÉ DE DIRECTION

ARTICLE PREMIER. — Le Comité de Direction constitué dans les conditions prévues par le décret du 19 octobre 1939 et les statuts y annexés, se réunit sur convocation du président ou par son ordre au moyen des lettres adressées à chacun des membres qui le composent. Les lettres de convocation doivent indiquer les principaux points de l'ordre du jour fixé par le président.

ART. 2. — Le Comité peut entendre, à titre consultatif et sur convocation du président, toutes personnes désignées par leur compétence spéciale sur les questions faisant l'objet de ses délibérations.

ART. 3. — (Décision du Comité de Direction du 23 octobre 1940 approuvée par la Présidence du Conseil le 23 janvier 1941.) Le Comité de Direction nomme une commission de propagande pouvant comprendre, en plus des membres du Comité lui-même, toutes personnalités qualifiées s'intéressant au développement de l'œuvre du Secours National.

Il peut, en outre, constituer, avec le concours des membres du Comité de Direction et des représentants des œuvres intéressées, des commissions spécialisées d'après la nature des diverses activités ayant pour but de venir en aide aux populations civiles notamment :

- Maternité et enfance,
- Jeunesse, utilisation des loisirs,
- Travail, organisations professionnelles et rurales,
- Santé,
- Secours divers,
- Renseignements et documentation spéciale.

Les membres des commissions sont choisis par le Comité de Direction.

Les commissions sont présidées par le président du Comité de Direction, le commissaire général ou leurs représentants.

ART. 4. — Les délégués régionaux et les correspondants départementaux et locaux du Secours National sont désignés par le Comité de Direction sur proposition du président. Ils peuvent être révoqués dans les mêmes conditions.

ART. 5. — Le Comité de Direction statue sur les demandes d'adhésion au Secours National.

TITRE II

DU COMMISSAIRE GÉNÉRAL ET DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

ART. 6. — Le commissaire général est chargé sous l'autorité du président de l'exécution des décisions du Comité de Direction. En conformité avec ses décisions, il a notamment la responsabilité de l'organisation des services de propagande et de publicité, des relations avec les œuvres, des enquêtes et de l'action générale du Secours National à Paris et dans les départements. Il représente l'œuvre dans tous les actes de la vie civile. Il est ordonnateur des dépenses.

ART. 7. — Le secrétaire général a dans ses attributions la direction administrative des services de l'œuvre.

Il est chargé notamment du recrutement du personnel de la direction, du secrétariat du Comité de Direction et des commissions, de la préparation des ordres du jour et des procès-verbaux des séances du Comité de Direction, de la correspondance générale et de la liaison avec les administrations publiques.

Il peut suppléer le commissaire général ou recevoir délégation des pouvoirs de ce dernier, dans les conditions prévues par les statuts.

TITRE III

DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES SERVICES

ART. 8. — (Décision du Comité de Direction du 23 octobre 1940, approuvée par la Présidence du Conseil le 23 janvier 1941.) Les services du Secours National sont organisés par le Comité de Direction.

ART. 9. — Les agents du Secours National sont nommés par le commissaire général sur la proposition du secrétaire général et avec l'agrément du président. Ils sont révocables dans les mêmes formes. Les créations d'emplois et la détermination des émoluments sont décidés par le Comité de Direction.

TITRE IV

ART. 10. — Le trésorier veille à la rentrée des recettes et au paiement des dépenses dont les pièces ont été visées par l'ordonnateur. Il dirige les services de comptabilité, conformément aux dispositions de l'article 10 des statuts.

Il fait ouvrir les comptes de dépôt dans les banques agréées par le Comité de Direction et surveille la tenue de ces comptes.

Les chèques remis à l'œuvre ou émis par elle, doivent être endossés, acquittés ou signés par le commissaire général ou son délégué et le trésorier ou son fondé de pouvoirs.

Toutes quittances, notamment celles qui sont délivrées aux souscripteurs et donateurs, doivent être extraites d'un registre à souche et revêtues de la signature du trésorier ou de son fondé de pouvoirs.

ART. 11. — Le secrétaire général, d'accord avec le trésorier, prépare annuellement le projet de budget qui est soumis à l'approbation du Comité de Direction.

A l'expiration de l'exercice, le Comité de Direction examine et arrête les comptes qui lui sont soumis par le trésorier.

Ces comptes sont complétés par un rapport du commissaire général sur l'activité de l'œuvre.

APPROUVÉ,

Paris, le 6 décembre 1939.

Pour le Président du Conseil et par délégation
Le Conseiller d'État,
Secrétaire Général de la Présidence du Conseil,
M. OUDINOT.

DÉCRET RELATIF AUX ŒUVRES DE GUERRE

faisant appel à la générosité publique

(" Journal Officiel " du 1^{er} décembre 1939.)

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de la Défense Nationale, de la Guerre et des Affaires Étrangères, du Ministre de l'Intérieur, du Ministre des Anciens Combattants et Pensionnés, du Ministre de la Marine et du Ministre de l'Air,

Vu la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations ;

Vu la loi du 30 mai 1916 relative aux œuvres qui font appel à la générosité publique ;

Vu la loi du 14 janvier 1933 relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privée, modifiée par le décret du 17 juin 1938 ;

Vu le décret du 19 avril 1934 relatif à la constitution de l'Office National des Mutilés, Combattants, Victimes de la Guerre et Pupilles de la Nation ;

Vu le décret du 19 octobre 1939 portant reconstitution du Secours National ;

Vu le décret du 27 octobre 1939 déclarant d'utilité publique l'Association pour le développement des œuvres d'entraide dans l'armée ;

Vu la loi du 19 mars 1939 accordant au Gouvernement des pouvoirs spéciaux ;
Le Conseil des Ministres entendu ;

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER. — Sont soumises aux dispositions du présent décret :

1^o Toutes associations ou fondations françaises ou étrangères reconnues ou non d'utilité publique et créées antérieurement à la guerre actuelle ou à l'occasion de celle-ci, qui a pour but principal ou accessoire de soulager les souffrances causées par la guerre, et qui fait appel, pour cet objet, à d'autres ressources que celles prévues par l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, sous quelque forme que ce soit ;

2^o Toute personne physique ou morale, de nationalité française ou étrangère, qui recueille de façon habituelle, sous quelque forme que ce soit, des fonds pour le même objet.

TITRE I. — AUTORISATION

ART. 2. — Toute personne physique ou morale, toute association ou fondation, de nationalité française ou étrangère, se proposant de faire appel à la générosité publique, est tenue d'en demander préalablement l'autorisation.

La demande est adressée à la préfecture ou à la sous-préfecture et, à Paris, à la préfecture de police.

Il en est donné récépissé.

ART. 3. — La demande d'autorisation doit être accompagnée :

1° D'une déclaration indiquant l'objet de l'œuvre entreprise, le siège de son activité et les ressources propres dont elle peut disposer ;

2° Si l'œuvre doit venir en aide à la population civile, d'une demande d'adhésion au Secours National, comportant engagement d'observer, en ce qui concerne notamment l'emploi et la répartition des fonds, les directives générales données par le Secours National en vue d'assurer la coordination de l'activité des œuvres de guerre ;

3° Si l'œuvre doit venir en aide aux militaires et marins sous les drapeaux, d'un engagement de se conformer aux instructions éventuelles du ministre militaire intéressé ;

4° Si l'œuvre a pour objet de venir en aide aux anciens combattants, aux invalides, veuves, orphelins, ascendants de guerre ou victimes civiles de la guerre, d'un engagement d'observer, en ce qui concerne notamment l'emploi et la répartition des fonds affectés à cet objet, les directions générales données par le ministre des anciens combattants et pensionnés, président de l'Office des mutilés, combattants victimes de la guerre et pupilles de la nation.

ART. 4. — Lorsque la demande d'autorisation est présentée par une association ou une fondation, ou par toute autre personne morale, la demande d'autorisation doit, en outre, être accompagnée des statuts.

Ceux-ci doivent reproduire les dispositions types fixées par arrêté du Président du Conseil et des ministres compétents visés à l'article 3, en vue de préciser les conditions dans lesquelles les œuvres dont il s'agit se conformeront aux directions générales prévues par cet article.

Les simplifications à apporter à la procédure applicable à la modification des statuts sont déterminés s'il y a lieu, par un décret revêtu des mêmes contreseings.

ART. 5. — Les engagements souscrits ou les statuts déposés doivent, en outre, stipuler que les ressources recueillies doivent être intégralement employées à l'objet visé dans la déclaration et que les personnes agissant à titre individuel ou en qualité de membre ou de représentant d'une œuvre collective n'ont droit à aucune rémunération à raison de l'exercice de leur activité dans cette œuvre.

ART. 6. — Les demandes sont examinées par une commission départementale de contrôle des œuvres de guerre, constituée par le préfet.

ART. 7. — Cette commission comprend dans chaque département :

1° Le préfet ou son représentant, président ;

2° Un délégué du Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre ;

3° Un délégué du Ministre de la Justice ;

4° Un délégué du Ministre des Finances ;

5° Un délégué du Ministre de la Santé Publique ;

6° Un délégué du Ministre des Anciens Combattants et Pensionnés ;

7° Un délégué du Ministre de la Marine dans les départements où il existe un préfet maritime, un commandant de la marine ou un établissement de la marine hors des portes ;

8° Un délégué du Ministre de l'Air ;

9° Deux représentants d'œuvres de bienfaisance opérant dans le département, choisis parmi les membres élus du conseil départemental d'assistance publique et privée ;

10° Un représentant du Secours National ;

11° Un délégué du Ministre de l'Éducation Nationale (1).

ART. 8. — Dans le département de la Seine, la commission comprend :

1° Un membre du Conseil d'Etat, président, désigné par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice ;

2° Un délégué du Ministre de l'Intérieur ;

3° Un délégué du Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre ;

4° Un délégué du Ministre de la Marine ;

5° Un délégué du Ministre de l'Air ;

6° Un délégué du Ministre de la Justice ;

7° Un délégué du Ministre des Finances ;

8° Un délégué du Ministre de la Santé Publique ;

9° Un délégué du Ministre des Anciens Combattants et Pensionnés ;

10° Un représentant du préfet de la Seine ;

11° Un représentant de l'Office national des anciens combattants, mutilés, victimes de la guerre et pupilles de la nation ;

12° Deux représentants des œuvres de bienfaisance reconnues d'utilité publique ayant leur siège à Paris et adhérentes au Secours National, choisis parmi les membres élus du conseil départemental d'assistance publique et privée ;

13° Deux représentants du Secours National ;

14° Un délégué du Ministère de l'Education Nationale (1).

ART. 9. — La Commission, après avoir examiné le dossier et fait procéder, s'il y a lieu, à une enquête, propose au Ministre de l'Intérieur, d'accorder ou de refuser l'autorisation.

Cette autorisation peut être subordonnée à une modification des statuts.

La décision du Ministre de l'Intérieur est prise après avis du Secours National ou du ministre compétent visé à l'article 3.

ART. 10. — Les œuvres déjà existantes, même celles qui ont pu antérieurement fonctionner sous le régime de la loi du 30 mai 1916, sont également tenues de demander l'autorisation de faire appel à la générosité publique dans le délai d'un mois à partir de la publication du présent décret.

Toutefois, le récépissé prévu à l'article 2 leur tient lieu d'autorisation provisoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande, à la condition qu'elles se conforment immédiatement aux engagements joints à cette demande, visée par l'article 3.

ART. 11. — Toute modification à l'objet de l'œuvre ou à ses statuts doit être préalablement soumise, pour le maintien de l'autorisation demandée, à la commission

(1) Rectificatif ; " Journal Officiel " du 9-12-1939.)

départementale de contrôle, dans les formes prévues ci-dessus et ne peut entrer en vigueur qu'après approbation du Ministre de l'Intérieur donnée dans les mêmes conditions que l'autorisation prévue à l'article 9.

ART. 12. — Aucune œuvre ne pourra pendant la durée de la guerre (1), faire appel à la générosité publique par voie de quête, collectes, vente d'insignes, de vignettes de fleurs, de billets de loterie, sur la voie publique ou dans les lieux ouverts à la circulation ou au stationnement du public, sans une autorisation spéciale conférée, dans chaque cas particulier, par arrêté du Ministre de l'Intérieur, après avis du Secours National ou du ministre compétent visé à l'article 3.

ART. 13. — Tout organisateur bénéficiant de l'autorisation conférée par l'article précédent, doit munir les personnes chargées des quêtes, collectes ou ventes, d'une carte portant le nom et l'adresse du quêteur ainsi que la date de l'arrêté d'autorisation. Cette carte signée par l'organisateur et par le titulaire, sera portée ostensiblement.

ART. 14. — Dans un délai d'un mois, à compter du dernier jour où s'est effectué l'appel à la générosité publique, le bénéficiaire de l'autorisation prévue à l'article 12 est tenu de produire, à la préfecture, un état indiquant le montant des sommes recueillies, le détail des frais d'organisation et la justification de l'emploi effectif ou éventuel du produit net de l'opération.

TITRE II. — CONTROLE

ART. 15. — La Commission départementale instituée par l'article 6, peut faire procéder à l'inspection du fonctionnement des œuvres individuelles ou collectives régies par le présent décret, soit par l'un de ses membres, soit par toute autre personne qualifiée.

Ces œuvres sont, en outre, soumises au contrôle du Ministre de l'Intérieur qui peut, à cet effet, faire appel aux services de contrôle des divers départements ministériels, après accord avec le ministre dont ils relèvent.

ART. 16. — Les personnes physiques et morales, associations ou fondations soumises au présent décret doivent tenir, jour par jour, une comptabilité de leurs recettes et de leurs dépenses, dans les conditions fixées par un arrêté du Ministre de l'Intérieur.

ART. 17. — En cas de dissolution volontaire d'une œuvre régie par le présent décret, la dévolution des biens doit être soumise à l'homologation du Ministre de l'Intérieur, après consultation de la commission départementale, et après avis du Secours National ou du ministre compétent, visé à l'article 3.

TITRE III. — SANCTIONS

ART. 18. — Toute œuvre individuelle ou collective qui après une mise en demeure de se soumettre aux prescriptions du présent décret, persiste à y contrevenir, peut après les avis prévus à l'article 9, se voir retirer l'autorisation par décision du Ministre de l'Intérieur.

(1) Rectificatif au " Journal Officiel du 5-12-39.

Toutefois, en cas d'urgence, le Ministre de l'Intérieur peut prononcer la suspension immédiate de l'autorisation jusqu'à décision définitive, sans formalité préalable.

ART. 19. — Toute œuvre individuelle ou collective qui fonctionne sans avoir demandé l'autorisation dans les conditions fixées ci-dessus ou au mépris d'un refus ou d'un retrait d'autorisation peut être supprimée ou dissoute par le tribunal civil à la requête du procureur de la République.

Les fonds-recueillis sont saisis et dévolus conformément aux statuts. A défaut de dispositions statutaires, ils sont répartis par le tribunal entre les œuvres de guerre autorisées du département.

ART. 20. — En cas d'infraction aux dispositions du présent décret, les fondateurs, directeurs ou administrateurs d'une œuvre soumise à ces dispositions sont passibles d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois, et d'une amende de 1.000 à 5.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de récidive, ces peines peuvent être portées jusqu'au double.

La suppression ou la dissolution de l'œuvre peut être prononcée par le tribunal saisi de la poursuite.

Les fonds recueillis sont saisis et dévolus ou répartis par ce dernier, conformément à l'article 16.

TITRE IV

COORDINATION

ART. 21. — Une Commission de coordination siégeant auprès de la présidence du Conseil est chargée :

1° d'étudier et de proposer toutes mesures générales communes à l'ensemble des œuvres de guerre ou à certaines catégories d'entre elles et susceptibles de rendre leur action plus efficace.

2° D'organiser la liaison de ces œuvres avec les services et établissements publics concourant au soulagement des souffrances causées par la guerre.

3° De donner un avis sur toutes les questions sur lesquelles elle est consultée par le président du Conseil.

ART. 22. — Cette commission comprend :

1° Un délégué de la Présidence du Conseil, président.

2° Deux délégués du Ministre de l'Intérieur.

3° Un délégué du Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre.

4° Un délégué du Ministre de la Marine.

5° Un délégué du Ministre de l'Air.

6° Un délégué du Ministre des Colonies.

7° Un délégué du Ministre de la santé publique.

8° Un délégué du Ministre des Anciens Combattants et pensionnés.

9° Un délégué du Ministre des Finances.

10° Deux représentants du Secours National.

11° Un représentant de l'Office National des Mutilés, Combattants, Victimes de la Guerre et pupilles de la Nation.

12° Un représentant du Comité de la Reconnaissance française.

13° Un délégué du Ministre de l'Éducation nationale (1).

Les membres de la Commission sont nommés par le Président du Conseil.

ART. 23. — La loi du 30 mai 1916 est abrogée, ainsi que toutes dispositions contraires à celles du présent décret.

ART. 24. — Le Président du Conseil, Ministre de la Défense nationale et de la Guerre et des Affaires étrangères, le Ministre de l'Intérieur, le Ministre des Anciens Combattants et Pensionnés, le Ministre de la Marine et le Ministre de l'Air sont chargés, chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent décret, qui sera soumis à la ratification des Chambres, conformément à la loi du 19 mars 1939.

Fait à Paris, le 29 novembre 1939.

Albert LEBRUN.

Par le Président de la République :

Le Président du Conseil, Ministre
de la Défense nationale et de la
Guerre et des Affaires étrangères :

Édouard DALADIER.

Le Ministre de l'Intérieur :

Albert SARRAUT.

Le Ministre des Anciens Combattants
et Pensionnés :

René BESSE.

Le Ministre de la Marine :

C. CAMPINCHI.

Le Ministre de l'Air :

Guy LA CHAMBRE.

(1) Rectificatif du " Journal Officiel " du 9-12-1939.

LOI RELATIVE AU "SECOURS NATIONAL"

Journal Officiel du 19 octobre 1940.

NOUS, MARÉCHAL DE FRANCE, CHEF DE L'ÉTAT FRANÇAIS,

Vu le décret du 19 octobre 1939 relatif à la reconstitution de l'Œuvre du Secours National.

Vu le décret du 29 novembre 1939 relatif aux œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique;

Le Conseil des Ministres entendu,

DÉCRÉTONS :

ARTICLE PREMIER. — Le Secours National est placé sous la haute autorité du Maréchal de France, Chef de l'État français.

ART. 2. — Il complète l'action des pouvoirs publics et coordonne l'action des œuvres privées dans leur aide aux populations civiles éprouvées par la guerre et ses suites. A cet effet, sur la demande du Président du Secours National, quatre chargés de mission à la Présidence du Conseil peuvent être spécialement désignés et mis à la disposition du Secours National.

ART. 3. — Dans le cadre de la mission du Secours National définie à l'article 2 ci-dessus, et notamment en ce qui concerne l'assistance par le travail, le ravitaillement, le logement, l'habillement, le chauffage, le Secours National représente les œuvres privées devant les pouvoirs publics.

Dans la limite des attributions ainsi définies, le Secours National est seul qualifié pour formuler des appels publics à la générosité et recevoir des subventions de l'État ou des diverses collectivités publiques.

Les présentes dispositions ne portent pas atteinte aux dispositions de la loi du 6 août 1940.

ART. 4. — Les œuvres privées qui ne se soumettraient pas aux injonctions faites par le Secours National dans les limites de sa compétence pourront être frappées de l'interdiction de poursuivre leur activité. Cette interdiction sera prononcée par décret en Conseil d'État.

ART. 5. — Le Secours National pourra déléguer aux œuvres privées qui ont une spécialité définie et dont la liste limitative sera établie par décret le pouvoir de

poursuivre leur mission dans les conditions de leur fonctionnement habituel en liaison directe avec l'autorité publique.

ART. 6. — Le présent décret sera publié au " Journal Officiel " et exécuté comme loi de l'État.

Fait à Vichy, le 4 octobre 1940.

Signé : Ph. PÉTAIN.

Par le Maréchal de France, Chef de l'État français :

Le Vice-Président du Conseil :
Pierre LAVAL.

Le Garde des Sceaux,
Ministre Secrétaire d'État
à la Justice :
Raphael ALIBERT.

Le Ministre Secrétaire d'État
aux Affaires étrangères :
Paul BAUDOUIN.

Le Ministre Secrétaire d'État
aux Finances :
Yves BOUTHILLIER.

Le Ministre Secrétaire d'État
à l'Intérieur.
Marcel PEYROUTON.

Le Ministre Secrétaire d'État
à la Guerre.
Général HUNTZINGER.

Le Ministre Secrétaire d'État
à la Marine :
Amiral DARLAN.

Le Ministre Secrétaire d'État
à la Production industrielle et au Travail :
René BELIN.

Le Ministre Secrétaire d'État à l'Agriculture :
Pierre CAZIOT.

BIBLIOGRAPHIE

I. — JURISPRUDENCE

DALLOZ : jurisprudence générale ; recueil périodique et critique ; recueil hebdomadaire ; répertoire pratique ; code des lois administratives.

GAZETTE DU PALAIS.

GAZETTE DES TRIBUNAUX.

RECUEIL LEBON : arrêt du Conseil d'État.

REVUE DE DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE.

SIREY : recueil général des lois et arrêts.

Nous n'avons point dressé la liste des notes de jurisprudence et des conclusions des Commissaires du Gouvernement auxquels cependant nous avons eu fréquemment recours. Les renvois nécessaires sont faits, le cas échéant, par note.

II. — ARTICLES ET CHRONIQUES

ESMEIN P. : Bulletin de la Société des études législatives 1909.

BRUNEBEAUM-BALLIN : rapport préparatoire à la Semaine internationale de Droit (Société des Études législatives page 1.)

DE FONT-REAULX : rapport préparatoire à la Semaine internationale de Droit (Société des Études législatives, page 57).

LARNAUDE R. : Revue Pénitentiaire 1896. Bulletin de la Société des Études législatives 1909, page 20.

MONOD H. : Revue des Établissements de Bienfaisance 1892, page 365. — Revue philanthropique 1901, page 129.

LEFAS A. : Revue des Établissements et des Œuvres de bienfaisance. Revue Philanthropique, Revue d'Assistance réunies 1939, page 1.

PLANIOL-TREAT : Revue des Établissements et des Œuvres de bienfaisance. Revue Philanthropique, Revue d'Assistance réunies, 1938, page 1.

ROLLAND L. : Revue de droit public, 1918, page 138.

SALEILLES : Bulletin société des études législatives, 1908, page 357 et 1909, page 75.

JOURNAL " LE TEMPS ", 23 avril 1940.

III. — OUVRAGES DE FOND

Dr. ARMAND-DELILLE : L'assistance sociale.

BEAUFFRETON : L'Assistance publique et la Charité privée.

BERTHELEMY H. : Traité élémentaire de droit administratif.

BOURGEOIS L. : La solidarité.

CAPITANT H. (et COLIN) : Traité élémentaire de droit civil français. T. II.

CONGRÈS D'ASSISTANCE :

DREYFUSS : Un Philanthrope d'autrefois : La Rochefoucault-Liancourt. — L'assistance sous la Législative et la Convention.

DUBREUIL : La fin des Monstres. — La Chevalerie du travail.

DUPONT DE NEMOURS : Mémoires sur la vie et les enseignements de M. Turgot.

GRUNEBAUM-BALLIN : La séparation des Églises et de l'État.

GUYOT : Quesnay et la Physiocratie.

HAURIUO : Principe de droit public. — Précis de droit administratif. — Mélanges 1929. — La jurisprudence administrative de 1892 à 1929.

LEFEBURE : L'organisation de la charité privée en France. — Histoire d'une œuvre.

JEZE : Cours de droit public... — Le Gouvernement de la France. — Troisième édition, Tome II, la Notion de service public. — Tome III, Le fonctionnement des Services publics.

LALEMMAND : Histoire de la " Charité ".

LARNAUDE : Mélanges.

MASTIER A. : Turgot, sa vie et sa doctrine.

MICHOUD E. : La théorie de la personnalité morale et son application en droit français, troisième édition, revu par L. Trotabaus.

MONOD H. : La bienfaisance privée et l'Assistance publique. — La Révolution et les pauvres.

RENARD : Théorie de l'institution. Essai d'ontologie juridique.

ROLLAND L. : Cours de droit administratif. — Précis élémentaire de droit administratif.

RIVET : Les établissements de charité.

SALEILLES : De la personnalité juridique. Histoire et Théorie.

Dr SAND : Le service social.

SAVATIER : Traité de la responsabilité civile 1940.

STRAUSS P. : Le service social à travers le monde.

TURGOT : Encyclopédie. Le mot " Fondations ".

WALINE : Traité élémentaire de droit administratif.

WEBER : L'assistance aux miséreux en France.

IV. — THÈSES

BOURGEAU N.-J. : Origine et évolution de la protection de la première enfance dans la législation française.

COQUET E. : Les fondations privées dans la jurisprudence.

GENY B. : Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrations avec l'Administration en dehors de leurs rapports contractuels.

LAPRADELLE (A. GOUFFRE DE) : Des fondations, vues théoriques et législatives.

PASQUET M. : De la réglementation de la bienfaisance privée.

PASSES A. : Des rapports entre la bienfaisance privée et l'Administration.

ROUSSEL J.-M. : L'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

TABLE DES MATIERES

	Pages
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.....	5

PREMIÈRE PARTIE

L'ACTION SOCIALE

TITRE I

LES ŒUVRES DANS LA VIE SOCIALE

CHAPITRE I : Aperçu historique sur les œuvres. Le milieu social.....	13
CHAPITRE II : Essai sur la définition juridique de l'œuvre. Problème de la liberté	25
CHAPITRE III : L'Etat et les œuvres. Leur domaine réciproque d'intervention.....	41

TITRE II

LA COORDINATION

CHAPITRE I : La liaison spontanée.....	57
CHAPITRE II : La coordination par l'autorité étatique.....	71
CHAPITRE III : Unification du Service Social de la Région Parisienne....	89
CONCLUSION	105

DEUXIÈME PARTIE

LE SECOURS NATIONAL ET SON STATUT JURIDIQUE

TITRE I

RECHERCHE D'UN CADRE JURIDIQUE APPROPRIÉ

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.....	109
CHAPITRE I : Initiative privée et intérêt public.....	115
CHAPITRE II : Le Secours National, entreprise semi-publique d'intérêt général	125
CHAPITRE III : Les fondations et la jurisprudence du Conseil d'État...	135
CHAPITRE IV : Le Secours National, fondation d'un type nouveau.....	147

TITRE II

ORGANISATION DU SECOURS NATIONAL

	Pages
CHAPITRE I : Organisation intérieure du Secours National.....	157
CHAPITRE II : Le Secours National et les œuvres.....	167
CHAPITRE III : Le budget du Secours National.....	175
CONCLUSION	185

TROISIÈME PARTIE

L'ACTIVITÉ DU SECOURS NATIONAL

TITRE I

LA COORDINATION

CHAPITRE I : La coordination au Siège.....	189
CHAPITRE II : La coordination sur place.....	199
CHAPITRE III : La coordination familiale.....	211

TITRE II

INTERVENTIONS DIRECTES DU SECOURS NATIONAL

CHAPITRE I : L'action agricole et horticole.....	223
CHAPITRE II : Les réfugiés et sinistrés.....	233
CHAPITRE III : Les vêtements et l'assistance par le travail.....	245
CHAPITRE IV : Les secours alimentaires.....	253
CHAPITRE V : Les colonies de vacances.....	259
CONCLUSION	265
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	267

PRINCIPAUX TEXTES LÉGISLATIFS SE RAPPORTANT AU SECOURS NATIONAL ; Statuts et règlement intérieur de l'œuvre.....	273
BIBLIOGRAPHIE	291

IMPRIMERIE E. DESFOSSÉS-NÉOGRAVURE
17, RUE FONDARY — PARIS XV^e
